



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6016

### WYROK NR II SA/WR 133/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

|                               |                          |
|-------------------------------|--------------------------|
| Przewodniczący Sędzia WSA     | – Władysław Kulon (spr.) |
| Sędziowie Sędzia WSA          | – Olga Białek            |
| Sędzia WSA                    | – Ireneusz Dukiel        |
| Protokolant asystent sędziego | – Wojciech Śnieżyński    |

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Udanin  
z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XLV.198.2014  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Karnica

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2, § 25 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. a, § 28 pkt 2 lit. b, § 35 pkt 2 lit. b, § 20 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDZ/2, § 21 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDL/1, § 43 w zakresie ustaleń dla terenów II.KDD/5-II.KDD/9, § 45 w zakresie ustaleń dla terenów II.KXJ/6 a także rysunku planu w zakresie tych terenów, § 47 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlane” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że w zakresie opisanym w punkcie I zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2014 r. Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę nr XLV.198.2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Karnica.

Na powyższą uchwałę, wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, który oprotestował następujące jej fragmenty:

- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały ze względu na naruszenie zasad sporządzania planu polegające na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – dalej u.p.z.p. ),
- § 14 pkt 2 uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587),
- § 25 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. a, § 28 pkt 2 lit. b i § 35 pkt 2 lit. b uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 20 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDZ/2, § 21 dotyczący ustaleń dla terenu I.KDL/1, § 43 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów II.KDD/5-II.KDD 9 oraz § 45 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/6 a także rysunku planu w zakresie tych terenów ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 47 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p.,
- § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” ze względu na naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.). art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.,
- § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlane” ze względu na naruszenie art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).

Wskazując na powyższe zarzuty Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w oprotestowanej skargą części oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając poszczególne zarzuty organ nadzoru wskazał, że w § 8 ust. 5 uchwały Rada Gminy Udanin postanowiła o ustaleniu stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, w tym dolesień i nasadzeń zieleni wysokiej (§ 8 ust. 6). W § 8 ust. 5 zapisano, że „Ustala się strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych o minimalnej szerokości liczonej w obie strony w poziomie od skrajnych przewodów napowietrznych: (...) 2) 10 m – dla linii o napięciu znamionowym powyżej 15 kV, lecz nieprzekraczającym 30kV, z dopuszczeniem: a) zmiany położenia tej strefy w przypadku zmiany przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej, (...)”.

Ze wskazanych zapisów Wojewoda wywiódł, że Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, bowiem przebieg linii energetycznych może ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązują zakazy, określone w § 8 ust. 6 uchwały, może być niemożliwe. Zatem postanowienia § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p., gdyż w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z treści wskazanych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Zdaniem organu nadzoru zapisem § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały Rada Gminy Udanin dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności

nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień nie jest możliwa. Może się okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze w/w zakazów będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały – po dokonaniu zmiany przebiegu przedmiotowych linii napowietrznych wysokiego napięcia.

Podając jako oczywiste, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, ustanowić na nich ograniczenia w zagospodarowaniu, nakazy i zakazy, uznano, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. Wskazując na art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. i Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej wskazano, że działania polegające na dopuszczeniu możliwości zmiany obszarów występowania korytarzy, na których prawo własności doznaje ograniczenia w postaci ustalonych przez uchwałodawcę zakazów, mogą powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W ocenie organu nadzoru o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazów dla danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Następnie w oparciu o art. 27 u.p.z.p. wskazano, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony. Rada Gminy Udanin w ramach posiadanych kompetencji uprawniona była do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia. Tymczasem ustanowienie zakazów lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, w obszarach o nieustalonej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowiącym o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym ograniczeń w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 u.p.z.p. i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów u.p.z.p., gmina nie może dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzaniu do niego zmian.

Zdaniem skarżącego w myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego zaś tryb sporządzania i uchwalania planu został uregulowany w art. 17 ustawy, natomiast zgodnie z art. 27 tej ustawy stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 27 stanowi, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) – art. 17 pkt 10 i 11 ustawy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Z art. 27 u.p.z.p. wynika konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania miejscowego (w szczególności art. 17) a ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian.

W ocenie organu nadzoru u.p.z.p. nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 u.p.z.p.

Następnie skarżący uznał, że § 14 pkt 2 uchwały, ustalający tymczasowe urządzenie i użytkowanie terenów, narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p., gdyż wskazano w nim „Ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego urządzenia i użytkowania terenów:

Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów, za wyjątkiem:

- 1) wykorzystania w sposób zgodny z dotychczasowym do czasu realizacji ustaleń planu,
- 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego.”

Tymczasem zgodnie z przywołanym przepisem ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów. Szczegółowe określenia standardów stosowanych przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustalania tymczasowego zagospodarowania znajdują się w § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który wskazuje, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane.

Natomiast zgodnie z art. 35 u.p.z.p. „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.” Rada Gminy Udanin wskazanym zapisem uchwały naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w zw. § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na fakt, że nie spełniają one wymogów nałożonych przez ustawodawcę. W ustaleniach planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego nie określono terminu tymczasowego urządzenia lub użytkowania.

Wojewoda Dolnośląski czyniąc zarzut niezgodności z prawem zapisów § 25 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. a, § 28 pkt 2 lit. b i § 35 pkt 2 lit. b uchwały, stwierdził, że nie określono w nich liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej, przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.U/1, II.UP/1, II.US/2 oraz II.RU/1. Rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. określa obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 9 lit. c wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Zgodnie z jego brzmieniem w planie powinny być zawarte wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego nie określono liczby miejsc do parkowania w stosunku do każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu. Uchwałodawca określił liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie wielorodzinnej (pkt 3), a brak jest określenia ilości miejsc postojowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym, usług publicznych, usług sportu i rekreacji czy obsługi rolnictwa. Zatem dla lokali mieszkalnych lub zabudowy mieszkaniowej dopuszczonych na terenach II.U/1, II.UP/1, II.US/2, II.RU/1) nie określono wszystkich obligatoryjnych elementów.

Jako kolejną nieprawidłowość zaskarżonej uchwały Wojewoda Dolnośląski podał naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów (szerokości) dróg i ciągów pieszo-jezdnych w następujących jej fragmentach § 20 w zakresie ustaleń dla terenu I.KDZ/2, § 21 dotyczący ustaleń dla terenu I.KDL/1, § 43 w zakresie ustaleń dla terenów II.KDD/5-II.KDD/9 oraz § 45 w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/6 oraz rysunku planu dla tych terenów. Cytując w motywach skargi przepisy, których naruszenie zarzucono, organ nadzoru stanął na stanowisku, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i minister, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, objęli nimi wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym również ciągi pieszo-jezdne. Zatem określenie zasad budowy systemów komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne oraz ciągi pieszo-jezdne.

Organ nadzoru wskazując na obowiązek określenia w tekście planu parametrów odnoszących się do szerokości drogi podał, że szerokość wszystkich wyznaczonych w planie dróg i ciągów pieszo-jezdnymi nie została określona w części tekstowej planu. Jednakże zarzut niezgodności z prawem poczynił wyłącznie do tych terenów, których przebieg jest na tyle regularny, że określenie jego parametrów jest możliwe nie tylko na rysunku, ale i w tekście planu.

Odnosząc się w dalszej kolejności do zapisów § 47 ust. 1 uchwały, w którym Rada Gminy Udanin ustaliła stawki procentowe opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p organ nadzoru poczynił zarzut naruszenia zasad sporządzania planu uznając, że ustalenie planu zawarte w tej części ograniczają podmiotowy katalog zobowiązanych do ponoszenia opłaty. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości, natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy władztwo planistyczne gminy ogranicza się wyłącznie do ustalenia stawki procentowej tej opłaty. W związku z czym ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 u.p.z.p. ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty i stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego.

Kontynuując w uzasadnieniu skargi wnioski o stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. b oraz w § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” Wojewoda zakwestionował sposób ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych na rysunku miejscowego planu symbolem I.R/1-I.R/4 oraz II.R/1-II.R/3. Zgodnie z zapisami uchwały, wskazane tereny to tereny rolnicze z dopuszczeniem m.in. prowadzenia sieci napowietrznej infrastruktury technicznej (punkty 2 lit. b). Zdaniem organu nadzoru ustalenia takie umożliwiają zmianę przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem obowiązkowego trybu jaki przewidział ustawodawca. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest miejscem, w którym dokonuje się przeznaczenie m.in. gruntów rolnych na cele nierolnicze a zmiana przeznaczenia powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Objęte omawianym zapisem uchwały tereny oznaczone symbolem I.R/1-I.R/4 oraz II.R/1-II.R/3 wskazano jako jedno z przeznaczeń – sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Tereny te stanowią obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej I–III, a Gmina Udanin nie uzyskała zgody właściwego organu na ich nierolnicze wykorzystanie, tj. pod budowę napowietrznych sieci infrastruktury technicznej. Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (GZ.tr.057-602-349/13) z dnia 8 listopada 2013 r., zawiera zgodę na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze lecz dotyczy tylko części terenów rolnych o klasach bonitacyjnych I–III objętych ustaleniami przedmiotowego planu, a nie obejmuje terenów I.R/1 -I.R/4 i II.R/1-II.R/3. Uznając, że brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszeregowanych w klasach I–III, należy traktować jako istotne uchybienia procedury planistycznej wskazano, iż w niniejszym przypadku doszło do dopuszczenia lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem na gruntach rolnych klas I–III bez zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i bez zgody właściwego organu.

Na koniec odnośnie zapisów § 11 ust. 1 uchwały zawierającego zapisy dotyczące uregulowania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem stwierdzono zastosowanie określenia „działka budowlana”, w sytuacji, gdy art. 2 pkt 12 u.p.z.p. zawiera definicję działki budowlanej, a art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami definiuje pojęcie działki. Opisując zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym należy określić parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Jednak Rada zobligowana jest określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami a nie jak w tym przypadku parametry działek budowlanych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o jej uwzględnienie w części dotyczącej § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 14 pkt 2 i § 47 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właściciela nieruchomości” oraz o oddalenie skargi w dalszej części. Odnosząc się do nieuwzględnionych zarzutów skargi podano, że w odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a Rada Gminy Udanin podtrzymuje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 27 października 2014 r. (znak OS.671.K.2014.). W piśmie tym znajdującym się w aktach sprawy podano, że wyznaczone na rysunku planu strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii energetycznych są wiążące i obowiązują dla istniejących napowietrznych linii energetycznych, których przebieg jest uwidoczony na mapach. Plan miejscowy daje możliwość zmiany przebiegu tych stref w przypadku zmiany przebiegu istniejących linii napowietrznych lub ich likwidacji czy skablowania, jednak strefa ta winna być każdorazowo sprawdzana na etapie projektowania. Wskazanie strefy na rysunku planu miało na celu graficzne przedstawienie ograniczeń w kształtowaniu ładu przestrzennego.

Co do zapisów § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” i § 57 pkt 2 lit. b „napowietrznej i” wyjaśniono, że na terenach rolnych istnieje w chwili obecnej napowietrzna infrastruktura techniczna, zatem plan miejscowy dopuszcza istniejącą infrastrukturę techniczną i umożliwi w przyszłości jej przebudowę. Natomiast w odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 20, § 21, § 43 i § 45 a także rysunku planu w tym zakresie nie podzielono poglądu zawartego w skardze, że tereny wymienione w powyższych paragrafach mają „na tyle regularny przebieg” i można określić ich parametry (podać szerokość dróg) w tekście planu. Większość dróg ma poszerzenia na skrzyżowaniach z innymi drogami (tzw. trójkąty widoczności – ustalane na rysunku planu w oparciu o konkretne uwarunkowania), przez co stanowią wieloboki nieforemne. Z tego względu szerokość dróg winna być odczytywana z rysunku planu, który został opracowany w skali. W tekście planu ustalono parametry układu komunikacyjnego poprzez zapis „szerokość drogi w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu”.

Nie zgodzono się także z zarzutami skargi dotyczącymi § 25 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. a, § 28 pkt 2 lit. b i § 35 pkt 2 lit. b uchwały, ponieważ jak podano dopuszczone w planie lokale mieszkalne stanowią część budynku usługowego, dla którego ustalono ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych. Zatem bez znaczenia jest czy w obiekcie usługowym są wyodrębnione lokale mieszkalne czy też nie.

Na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Na wstępie rozważań należy wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiot zaskarżenia stanowi uchwała Rady Gminy Udanin w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi na ten akt, sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. W tym względzie należy mieć na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy.

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w u.p.z.p. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005 r., str. 253–255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. Zważyć przy tym należy, że przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku trybu – dla zastosowania sankcji nieważności nie postawił wymogu, aby naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter istotny.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przez zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu i jego ustaleń. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który doszczegółowiony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p.

Odnosząc się do podniesionych względem uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 25 czerwca 2014 r., nr XLV.198.2014 zarzutów zauważyć trzeba, że część z nich została w odpowiedzi na skargę uwzględniona przez gminnego prawodawcę. Wobec jednoznaczności stanowiska Wojewody Dolnośląskiego co do zarzutów związanych z § 11 ust 1 we fragmencie „budowlane”, § 14 pkt 2 oraz § 47 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właściciela nieruchomości” istotnie przyjąć należy, że stawiane zarzuty naruszenia u.p.z.p. i rozporządzenia mają miejsce. Co więcej ujawniona nieprawidłowość rodzi następstwo w postaci konieczności stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów uchwały. Skoro jednak stanowisko Wojewody Dolnośląskiego zostało zaakceptowane przez Radę Gminy Udanin, zaś dalsze rozważania w tym zakresie prowadziłyby w istocie do powtórzenia twierdzeń organu nadzoru, dalsze rozważania w tym względzie uznano za bezcelowe.

Przechodząc do zakwestionowanych zapisów uchwały, w stosunku do których Rada Gminy Udanin wniosła o oddalenie skargi Sąd stwierdził co następuje.

Z treści § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały wynika, że ustalając strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych dopuszczono zmiany położenia tych stref w przypadku zmiany przebiegu samych linii. Kwestionując ów zapis Wojewoda Dolnośląski poczynił zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. Jego zdaniem tak dokonany zapis daje możliwość ograniczenia prawa własności w innym trybie niż na warunkach określonych w planie. Analiza zapisów uchwały w tym względzie oraz stanowiska prezentowanego przez Radę zarówno w odpowiedzi na skargę jak też w przywołanym piśmie wyjaśniającym prowadzić musi do przyjęcia, że intencją gminnego prawodawcy było dopuszczenie możliwości przesunięcia strefy ochronnej celem uwzględnienia warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Jakkolwiek sam zamysł był słuszny, niewątpliwie została stworzona możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie, który zagadnienia związane z zasadami ochrony środowiska i przyrody winien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, bez pozostawiania możliwości niejako „następczego” ich regulowania. Zauważyć trzeba, że Rada Gminy Udanin w swoim stanowisku wskazuje, że przesunięcie czy przebudowa sieci nie może się odbyć bez zgody właściciela na zasadzie umowy czy porozumienia. Sąd nie zgadza się z możliwością utożsamiania uzgadniania przebiegu sieci z właścicielem nieruchomości z koniecznością jednoznacznego ustanowienia strefy ochronnej w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego. Jakkolwiek przebieg sieci przez grunt danego właściciela stanowić może też zagadnienie cywilistyczne lecz na etapie planu miejscowego warunki dotyczące ochrony środowiska, w tym przebieg stref ochronnych, muszą być uregulowane wyczerpująco. Nie jest bowiem dopuszczalne na gruncie art. 15 ust 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p., aby istniejący plan przewidywał możliwość zmiany przebiegu strefy ochronnej, zaś ewentualna ochrona praw właścicielskich odbywać się miała wyłącznie w sferze cywilistycznej, gdy ustawodawca właściwą ochronę tychże przewidział poprzez jednoznaczne i nie podlegające zmianom w sposób inny niż zmiana planu miejscowego ustalenie stref ochronnych. Zarzut organu nadzoru okazał się więc trafny.

Obejmując skargą zapisy § 25 pkt 2 lit. a, § 26 pkt 2 lit. a, § 28 pkt 2 lit. b i § 35 pkt 2 lit. b uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził brak wskazania ilości miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych i zabudowy mieszkaniowej, mimo poczynienia ustaleń w tym względzie dla powierzchni obiektów usługowych. Skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje dla danego terenu, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej winny odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że wystarczające jest ustalenie ilości miejsc parkingowych dla jednej konkretnej funkcji, a jak wskazuje Rada Gminy Udanin wyodrębnienie w obiekcie usługowym funkcji mieszkaniowej jest „bez znaczenia”. Skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej, w niniejszym przypadku ilości miejsc parkingowych.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zapisy § 20 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDZ/2, § 21 dotyczący ustaleń dla terenu I.KDL/1, § 43 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów II.KDD/5-II.KDD 9 oraz § 45 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/6 a także rysunku planu w zakresie tych terenów. Stwierdził on bowiem brak parametru w postaci szerokości wskazanych dróg w części tekstowej planu. Rada Gminy Udanin twierdzi, iż szerokość dróg winna być odczytywana z rysunku planu.

Odnosząc się do powyższego zarzutu należy przypomnieć, że w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zawarto obowiązek określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy

zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, a w punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że określenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, ustalenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej. Wyznaczniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Wobec treści przywołanych normatywów przyjąć należy, że obowiązek określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w ustawie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia jednoznacznie więc wynika wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie tych parametrów jedynie na rysunku planu (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 2880/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto, zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 392/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Nie ma przy tym znaczenia, czy układ komunikacyjny na terenie objętym planem jest już zrealizowany. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak sama nazwa wskazuje, jest aktem planowania. Okoliczność, że na danym terenie układ drogowy już istnieje, nie oznacza, że w przyszłości nie może on ulec przebudowie, czy modernizacji, które powinny nastąpić w granicach parametrów określonych właśnie w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Bez znaczenia okazuje się wobec powiedzianego stanowisko Rady Gminy Udanin dotyczące możliwości określenia parametrów terenów objętych niniejszym zarzutem jedynie w części tekstowej, zaś w części tekstowej planu dokonania odesłania do rysunku planu.

Odnosząc się wreszcie do zarzutów skargi związanych z zapisami zawartymi w § 19 pkt 2 lit. b i § 37 pkt 2 lit. 2, gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej, przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów rolnych konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z ustawy tej wynika, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 2 pkt 1), przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6). Z kolei z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszej sprawie na gruntach rolnych o klasie bonitacyjnej podlegającej zgodnie z ustawą obowiązkowi uzyskania zgody właściwego organu na nierolnicze wykorzystanie dopuszczono prowadzenie napowietrznej infrastruktury technicznej. Dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 6 u.p.z.p. po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze. W piśmie procesowym Rada Gminy Udanin stoi na stanowisku, że plan miejscowy dopuszcza istniejącą infrastrukturę techniczną i umożliwia w przyszłości jej rozbudowę, tym samym wykluczone są nowe inwestycje wymagające wyłączenia z produkcji rolnej. Jakkolwiek



wyjaśnienia Rady zdają się być rzeczowe nie mogą one skutkować nieuwzględnieniem podniesionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu. W realiach niniejszej sprawy mamy bowiem do czynienia z sytuacją, gdzie dla części terenów rolniczych Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 8 listopada 2013 r., nr GZ.tr.057-602-349/13 wyraził zgodę na przeznaczenie inne niż rolne. Zgoda ta nie obejmuje jednak wszystkich terenów, dla których przewidziano napowietrzną infrastrukturę techniczną. W obrębie zatem jednego planu miejscowego doszło do niekonsekwentnego (częściowego), dopuszczenia funkcji innej niż rolna, co nie pozwala na przyjęcie wyjaśnień o braku realizowania nowych inwestycji. Skoro gminny prawodawca wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody, winien poczynić analogiczne zabiegi w stosunku dla całości terenu objętego planem wymagającego takiej zgody. W tych okoliczności zarzut organu nadzoru należy uznać za trafny.

W podsumowaniu powyższych rozważań trzeba przyjąć za uzasadnione postawione w skardze zarzuty, gdyż jak zasadnie argumentował to organ nadzoru, zakwestionowane przepisy uchwały – szczegółowo wymienione w pkt I sentencji wyroku – podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu, co wobec treści art. 28 u.p.z.p. prowadzić musiało do stwierdzenia ich nieważności. Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II wynika wprost z art. 152 ww. ustawy. O kosztach orzeczono zaś zgodnie z dyspozycją art. 200 p.p.s.a.