



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6031

WYROK NR II SA/WR 127/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA	– Alicja Palus
Sędzia WSA	– Anna Siedlecka
Protokolant asystent sędziego	– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 25 czerwca 2014 r. nr XLV.196.2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów obrębu Jarosław

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 8 ust. 12 we fragmencie „jako orientacyjną, o zmiennym zasięgu w zależności od parametrów elektrowni – w szczególności od wielkości łopatk wirnika”, § 9 pkt 14 lit. a, § 14 pkt 2, § 21 pkt 3 lit. b i lit. c, § 28 pkt 2 lit. a, § 30 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b, § 41 pkt 2 lit. b, § 42 pkt 2 lit. b, § 51 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem II.KXJ/2, II.KXJ/5 i II.KXJ/7 oraz rysunku w zakresie tych terenów, § 52 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 43 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 38 we fragmencie „uzyskania zgody właściciela gruntów na wykonanie prac oraz”;
- 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

Rada Gminy Udanin uchwałą z dnia 25 czerwca 2014 r., nr XLV.196.2014, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2011 r. poz. 594 ze zm., w skrócie u.s.g.), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej jako ustawa planistyczna lub w skrócie u.p.z.p.) w związku z uchwałą Rady Gminy Udanin z dnia 1 września 2010 r., nr LVIII/196/2010, po zbadaniu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Jarosław.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanej powyżej uchwały Wojewoda Dolnośląski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 u.s.g. i art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i zarzucając naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego zakwestionował:

- 1) § 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 pkt 10 u.p.z.p.,
- 2) § 8 ust. 12 uchwały we fragmencie „jako orientacyjną, o zmiennym zasięgu w zależności od parametrów elektrowni – w szczególności od wielkości łopat wirnika” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. w zw. z § 3 pkt 4 i § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie jako r.M.I.) i art. 2 i art. 7 Konstytucji RP,
- 3) § 9 pkt 14 lit. a uchwały ze względu na naruszenie art. 19 ust. 3 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1446, dalej w skrócie u.o.z.o.z.) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.,
- 4) § 14 pkt 2 uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 r.M.I.,
- 5) § 21 pkt 3 lit. b i c uchwały z powodu naruszenia art. 29 ustawy z dnia 29 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm., dalej jako ustawa o drogach publicznych lub w skrócie u.d.p.),
- 6) § 28 pkt 2 lit. a, § 30 pkt 1 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b, § 41 pkt 2 lit. b i § 42 pkt 2 lit. b uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I.,
- 7) § 51 uchwały w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem II.KXJ/2, II.KXJ/5 i II.KXJ.7 oraz rysunek w zakresie tych terenów ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.,
- 8) § 52 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.,
- 9) § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 43 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” ze względu na naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm., dalej w skrócie u.o.g.r.l.), art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.,
- 10) § 38 we fragmencie „uzyskania zgody właściciela gruntów na wykonanie prac oraz” ze względu na naruszenie art. 4 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części oraz zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. 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 ustalane jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Natomiast Rada Gminy Udanin na podstawie § 8 ust. 5 skarżonej uchwały 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. Swobodne kształtowanie przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ogranicza prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem oraz stanowi dopuszczenie możliwości stanowienia o zmianach planu poprzez wprowadzenie nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym ograniczeń w innym trybie niż wymaga tego u.p.z.p. oraz przez inny nieokreślony organ. Wojewoda podkreślił, że wszelkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

nego następują w tym samym trybie, w jakim został on uchwalony oraz przez organ do tego uprawniony, którym w tym przypadku jest Rada Gminy Udanin, zaś ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 17 u.p.z.p. procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmian.

Wojewoda Dolnośląski zarzucił również, iż ustalenia Rady Gminy Udanin zawarte w § 8 ust. 12 uchwały dotyczące strefy ponadnormatywnego oddziaływania elektrowni wiatrowych mają charakter orientacyjny. Jak wynika z przyjętego przez Gminę stanowiska (wyrażonego w piśmie z dnia 3 września 2014r.) ustalona strefa jest strefą maksymalną, zaś plan miejscowy dopuszcza niepełne wykorzystanie tej strefy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 15 ust. 2 pkt 1 określa obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podkreślenia wymaga, że zarówno linie rozgraniczające tereny, jak i granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko muszą mieć charakter jednoznaczny, a ich przebieg powinien być określony w sposób niebudzący wątpliwości. Ustalenie granicy strefy ponadnormatywnego oddziaływania elektrowni wiatrowych wiąże się z wprowadzeniem na tym obszarze ograniczeń w jego zagospodarowaniu związanych z ochroną środowiska, w związku z czym wymaga – w ocenie organu nadzoru – jednoznacznego oznaczenia. Rada Gminy Udanin poprzez zawarte w § 8 ust. 12 uchwały uregulowanie nie zrealizowała tym samym konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, bowiem potencjalny adresat wskazanego przepisu uchwały – właściciel nieruchomości położonych lub przyległych do granicy strefy ponadnormatywnego oddziaływania elektrowni wiatrowych – nie jest w stanie odczytać czy jego nieruchomość jest objęta ograniczeniami w zabudowie czy też nie, ze względu na orientacyjny charakter strefy. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego stanowienie prawa nie powinno budzić wątpliwości w zakresie treści nakładanych obowiązków czy przyznawanych uprawnień.

Organ nadzoru wskazał ponadto na niezgodność § 9 skarżonej uchwały w części w jakiej zobowiązano organ konserwatorski do wydania pozwolenia na prowadzenie prac archeologicznych i wykopaliskowych w strefie ochrony konserwatorskiej. Określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej należy do obligatoryjnych elementów planu miejscowego, jednakże upoważnienie takie powinno być realizowane przez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych ani ich modyfikować. Rada Gminy nie posiada uprawnień do nakładania jakichkolwiek zadań na organ konserwatorski w drodze wydawanych przez siebie aktów. W strefie ochrony konserwatorskiej mogą obowiązywać ograniczenia, zakazy i nakazy ustanowione i określone w planie miejscowym, to znaczy wprowadzone w trybie, jaki przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy.

Kolejny zarzut, powołany przez skarżącego, dotyczył niespełnienia przez § 14 ust. 2 uchwały, który ustala tymczasowe urządzenie i użytkowanie terenów, wymogów nałożonych przez ustawodawcę. W ustaleniach planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego nie określono bowiem terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania, co jest sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 r.M.I.

Z kolei w ustaleniach § 21 pkt 3 lit. b i c uchwały Rada Gminy Udanin naruszyła, zdaniem Wojewody, ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych (w tym przypadku autostrady), które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Jak wynika bowiem z powołanej ustawy zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 u.d.p., został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja u.d.p. wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania o tej kategorii spraw. Obligatoryjność uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), nie oznacza dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada gminy zobowiązana jest bowiem do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podkreślił, że obowiązek określenia liczby miejsc do parkowania istnieje w stosunku do każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu, niezależnie od tego czy jest to przeznaczenie podstawowe czy uzupełniające. Ustalenia Rady Gminy Udanin w tym zakresie pomijają określenie ilości miejsc postojowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usłu-

gowym, co oznacza pominięcie obligatoryjnego elementu planu miejscowego, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności § 28 pkt 2 lit. a, § 30 pkt 1 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b, § 41 pkt 2 lit. b i § 42 pkt 2 lit. b.

Postępowanie nadzorcze wykazało również niezgodność z prawem § 51 uchwały z uwagi na brak określenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem II.KXJ/2, II.KXJ/5 i II.KXJ/7 parametrów (szerokości) ciągów pieszo-jezdných. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych obowiązkiem organu planistycznego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 r.M.I., jest określenie parametrów dróg na rysunku planu oraz w tekście planu, czego w zakresie wskazanych terenów nie uczyniono pomimo, iż ich przebieg jest na tyle regularny, że określenie wskazanych parametrów jest możliwe.

Zdaniem organu nadzoru przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. ogranicza władztwo planistyczne gminy wyłącznie do ustalenia stawki procentowej opłaty planistycznej. Jako przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego należy zatem zakwalifikować modyfikację art. 36 ust. 4 u.p.z.p. poprzez ograniczenie kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty wyłącznie do właścicieli nieruchomości, co uczyniła Rada Gminy Udanin w § 52 ust. 1 uchwały.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego uchybieniem proceduralnym uzasadniającym konieczność stwierdzenia nieważności § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 43 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” jest wskazanie przez Radę Gminy Udanin dla terenów oznaczonych symbolem I.R./1-I.R/11 oraz II.R.1-II.R/3, stanowiących obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej I–III, jako jednego z przeznaczeń sieci napowietrznych infrastruktury technicznej. Dopuszczenie lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem na gruntach rolnych klas I–III, powinno być poprzedzone zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Jak wynika z ustaleń skarżącego Gmina Udanin nie uzyskała zgody właściwego organu na nierolnicze wykorzystanie wskazanych terenów, co należy traktować jako istotne uchybienia procedury planistycznej.

Uzasadniając naruszenie § 38 pkt 2 lit. b uchwały Wojewoda wskazał, że Rada Gminy Udanin uzależniła treść szczegółowych ustaleń planu od spełnienia dodatkowych wymogów – uzyskania zgody podmiotów trzecich. Kompetencja rady gminy do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej nie obejmuje zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania dodatkowych zgód, pozwoleń, zawierania porozumień, albowiem Rada Gminy nie posiada kompetencji do przyznawania wymienionym w uchwale podmiotom takich upoważnień. Kwestionowany zapis uchwały, zdaniem organu nadzoru, narusza ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu na obszarze gminy (art. 4 u.p.z.p.). Kompetencja do stanowienia przepisów prawa nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu podstawy prawnej. Ponadto stwarza to sytuację, w której o ostatecznym kształcie zapisu planu decydować może właściciel, który jest jedynym adresatem tego planu.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o częściowe uwzględnienie skargi w części dotyczącej zarzutów naruszenia § 8 ust. 12 uchwały we fragmencie „jako orientacyjną, o zmiennym zasięgu w zależności od parametrów elektrowni – w szczególności od wielkości łopat wirnika”, § 9 pkt 14 lit. a, § 14 pkt 2, § 21 pkt 3 lit. b i c, § 38 we fragmencie „uzyskania zgody właściciela gruntów na wykonanie prac oraz”, § 52 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”. Jednocześnie organ I instancji wniósł o oddalenie skargi organu nadzoru w pozostałej części oraz zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały, organ podtrzymał swoje stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 3 września 2014 r. (OS.671.J.2014). W zakresie naruszenia § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 43 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” Rada Gminy Udanin wskazała, na istnienie w chwili obecnej na terenach rolnych napowietrznej infrastruktury technicznej. Plan miejscowy dopuszcza istniejącą infrastrukturę techniczną i umożliwia w przyszłości jej przebudowę. W związku z powyższym, w ocenie organu, wykluczone są nowe inwestycje, albowiem wymagają zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Rada Gminy Udanin wskazała również, że dla terenów oznaczonych symbolami II.U/1, II.UP/2, II.US/3, II.US/4, II.RU/1, II.RU/2 i II.RU/3 ustalono liczbę miejsc parkingowych w § 12 ust.6 pkt 5 uchwały. Dopuszczone w planie lokale mieszkalne stanowią część budynku usługowego, dla którego ustalono ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych (bez znaczenia czy w obiekcie usługowym są wyodrębnione lokale mieszkalne czy też nie), co wskazuje na bezpodstawność zarzutu braku ustalenia wszystkich obligatoryjnych elementów planu miejscowego. W odniesieniu zaś do zarzutu naruszenia § 51 uchwały,

zdaniem Rady Gminy Udanin szerokość ciągów pieszo-jezdnych winna być odczytywana z rysunku planu, który został opracowany w skali i jest integralną częścią uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W tym miejscu wymaga podkreślenia brak wiążącego charakteru podniesionych w skardze wniosków i zarzutów skargi oraz powołanej podstawy prawnej. Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06). W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że 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 w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 25 czerwca 2014 r., nr XLV.196.2014, podkreślić należy, że na mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inaczej mówiąc istotne jest, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w zakreślonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady, jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do rozważań w pierwszej kolejności wskazać należy, iż w dużej mierze zasadność zarzutów skargi została podzielona przez organ planistyczny gminy, a ponieważ w tej części stanowisko Wojewody opiera się na ugruntowanym orzecznictwie tego Sądu, zatem ze względów prakseologicznych zupełnie zbędnym wydaje się przytaczanie argumentacji organu nadzoru co do trafności zarzutów odnoszących się do naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego skutkujących stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej:

- 1) § 8 ust. 12 uchwały we fragmencie „jako orientacyjną, o zmiennym zasięgu w zależności od parametrów elektrowni – w szczególności od wielkości łopat wirnika” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. w zw. z § 3 pkt 4 i § 4 pkt 7 r.M.I. oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP,

- 2) § 9 pkt 14 lit. a uchwały ze względu na naruszenie art. 19 ust. 3 i art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.,
- 3) § 14 pkt 2 uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 r.M.I.,
- 4) § 21 pkt 3 lit. b i lit. c uchwały z powodu naruszenia art. 29 u.d.p.,
- 5) § 52 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.,
- 6) § 38 we fragmencie „uzyskania zgody właściciela gruntów na wykonanie prac oraz” ze względu na naruszenie art. 4 oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.

Przechodząc natomiast do zakwestionowanych zapisów uchwały, w stosunku do których Rada Gminy Udanin wniosła o oddalenie skargi w pierw miejsce należało zauważyć, iż Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do sądu administracyjnego również kolejną z tego dnia uchwałę Rady Gminy Udanin nr XLV.198.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Karnica, w której zasadność identycznych zarzutów co w niniejszej sprawie została oprotestowana przez Wójta Gminy Udanin. Skarga ta została rozstrzygnięta przez sąd wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 133/15, w którym w składzie sędziowskim brał udział sędzia-sprawozdawca w niniejszej sprawie, zatem z oczywistych względów zasadnym stało się jedynie powtórzenie argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu tego wyroku.

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 pkt 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 prowadzi 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 pkt 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 § 28 pkt 2 lit. a, § 30 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b, § 41 pkt 2 lit. b i § 42 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 r.M.I. poprzez zapisy § 51 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/2, II.KXJ/5 i II.KXJ/7, 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 r.M.I. ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, a w pkt 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, c) 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.

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 planistycznej, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. Regulacja § 4 r.M.I. wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. 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) 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. W tej sytuacji bezzasadne okazało się 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 § 43 pkt 2 lit. b, gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej, przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru, poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l.

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 przeznaczania 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 ust. 2 u.o.g.r.l. 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 roz-

budowę, tym samym wykluczone są nowe inwestycje wymagające wyłączenia z produkcji rolnej. Jakkolwiek wyjaśnienia Rady zdają się być rzeczowe to jednak nie mogą one skutkować nieuwzględnieniem podniesionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu. W realiach niniejszej sprawy mamy bowiem do czynienia z sytuacją, gdzie w dokumentacji planistycznej co prawda znajduje się decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 listopada 2013 r., nr GZ.tr.057-602-350/13, o wyrażeniu zgody na przeznaczenie inne niż rolne, ale dotyczy ona innych terenów niż badany plan miejscowy obrębu Jarosław, dla których przewidziano napowietrzną infrastrukturę techniczną. W obrębie zatem badanego planu miejscowego doszło do dopuszczenia funkcji innej niż rolna, bez uzyskania stosownej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sytuacji gdy nie można w przyszłości wykluczyć realizowania nowych inwestycji w napowietrzną sieć energetyczną.

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 u.p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 u.p.p.s.a, zaś rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 u.p.p.s.a.