



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 grudnia 2017 r.

Poz. 5522

### WYROK NR II SA/WR 297/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz  
(sprawozdawca)  
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 czerwca  
2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Udanin  
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.212.2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego obszaru obrębu Lasek

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2 oraz § 31 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”;**
- II. stwierdza wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa w zakresie § 21 pkt 2 lit. a, § 21 pkt 3 lit. b we fragmencie „mieszkalne i/lub” oraz § 22 pkt 2 lit. b, § 22 pkt 3 lit. c;**
- III. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I.**

## Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g.) zaskarżył wskazaną w sentencji wyroku uchwałę w części, zarzucając podjęcie z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego przepisów 1. § 8 ust. 5 pkt 2 a uchwały jako naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 u.p.z.p. 2. § 21 pkt 2 a, § 21 pkt 3 b we fragmencie „mieszkalne i/lub”, § 22 pkt 2 b, § 22 pkt 3 c jako naruszających art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 c rozporządzenia MI w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 3. § 14 pkt 2 jako naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 10 tego rozporządzenia i 4. § 31 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” jako naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W uzasadnieniu wskazał, że w § 8 uchwały przewidziano możliwość zmiany położenia strefy ochronnej wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych. Tym samym nie jest pewne usytuowanie korytarzy napowietrznych, w których obowiązują zakazy lokalizowania obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi i wprowadzania zadrzewień. Ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości powinny zostać ustanowione precyzyjnie w planie miejscowym. Nie jest dopuszczalne uzależnienie ich od zmiany przebiegu linii wysokiego napięcia. Prowadzi to ponadto do zmiany planu miejscowego bez dochowania ustawowego trybu.

W kolejnej grupie przepisów uchwała nie określa liczby miejsc parkingowych dla mieszkalnictwa, przewidzianego jako przeznaczenie uzupełniające na terenach usług publicznych oraz usług sportu i rekreacji.

Przepis § 14 pkt 2 uchwały ustanawia zakaz tymczasowego zagospodarowania terenów za wyjątkiem użytkowania rolnego lub sadowniczego. Nie określa więc wymaganego terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania (por. wyrok II SA/Wr 786/11).

Kolejny zaskarżony przepis ustanawia stawki opłaty planistycznej wobec właścicieli nieruchomości, przez co ogranicza jej zakres podmiotowy (art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wymienia jako zobowiązanego ponadto użytkownika wieczystego) oraz wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do ustalenia stawki opłaty.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Jak wskazał, w planie ustalono strefy ochronne i wyznaczono je na rysunku planu. Skoro jednak plan dopuszcza zmianę położenia sieci albo jej skablowanie, co wymaga zgody właścicieli terenów, to konsekwentnie przewiduje możliwość zmiany położenia strefy, jednak z zapewnioną ochroną prawa własności. Odnośnie miejsc parkingowych, plan ustala ich liczbę dla zabudowy usługowej i jest bez znaczenia, czy w danym budynku zostaną wyodrębnione dodatkowo lokale mieszkalne.

Odnośnie pozostałych wniosków skargi organ pozostawił zarzucane naruszenia do rozstrzygnięcia sądu. Jak wynika z dołączonej korespondencji z organem nadzoru, organ tłumaczył wskazanie podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty oraz zapis dotyczący użytkowania rolnego lub sadowniczego tym, że ustalenia te nastąpiły w wyniku oczywistej omyłki.

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

Nie ulegało wątpliwości, że ustalony w § 14 wyjątek (pkt 2) od zakazu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów w postaci użytkowania rolnego lub sadowniczego oraz zawarte w § 31 wskazanie podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty planistycznej, zostały uchwalone sprzecznie z prawem (art. 91 ust. 1 u.s.g., Dz.U. z 2013 r., poz. 594) i dlatego uchwała w tej części jest nieważna.

Przepis § 14 pkt 1 uchwały powtarza treść przepisu art. 35 u.p.z.p. (Dz.U. z 2015 r., poz. 199), pozwalając na wykorzystywanie terenów, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, w sposób dotychczasowy. W dalszej części przepis ten nie ustanawia innego sposobu ich tymczasowego zagospodarowania, natomiast uchyla jego zakaz dla użytkowania rolnego lub sadowniczego. W ten sposób przepis uchwały stał się niespójny z przepisem art. 35 u.p.z.p. Trafnie podkreślił organ nadzoru, że organ był uprawniony do określenia sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11 i art. 35 u.p.z.p.). Poza zakresem tego upoważnienia ustawowego znajduje się ustanowienie wyjątku od zasady korzystania z terenów w sposób dotychczasowy lub podkreślenie, że brak unormowania w zakresie tymczasowego zagospodarowania terenów nie odnosi się do bliżej nieokreślonych terenów w nieokreślonym terminie.

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 4 i art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., organ był uprawniony do określenia stawek opłat. Trafnie więc wskazał organ nadzoru, że w zakresie upoważnienia ustawowego nie mieściło się ustalanie podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty, a tym bardziej modyfikowanie ustawowo określonego kręgu tych podmiotów.

Kwestionowane ustalenia zostały ponadto uchwalone bez respektowania Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), w szczególności unormowanych w § 115, § 116, § 118, § 135, § 136, § 137 w związku z § 143 tych Zasad.

Uzasadniało to stwierdzenie nieważności wskazanych części uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W § 21 uchwała przewiduje jako przeznaczenie uzupełniające dla terenu II.UP/1 mieszkalnictwo oraz dopuszcza lokale mieszkalne i/lub usługowe.

Podobnie w § 22 dla terenów II.US/1 i II.US/2. Natomiast w § 12 ust. 6 uchwała ustala liczbę stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej oraz dla biur, handlu i usług, hurtowni, targowisk, zakładów pracy, stacji obsługi pojazdów, obiektów oświaty, sportu i rekreacji, domów kultury i gastronomii, przychodni i gabinetów lekarskich oraz pensjonatów. Jak trafnie zaznaczył organ nadzoru, w zestawieniu tym zabrakło ustalenia liczby miejsc parkingowych dla lokalu mieszkalnych uzupełniających zabudowę usługową, czego wymaga art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 c rozporządzenia wykonawczego. Jednak w ocenie Sądu w nin. sprawie naruszenie to nie uzasadnia wyeliminowania z uchwały przepisów ustalających przeznaczenie uzupełniające. Należało uwzględnić, że wymaganie urządzenia miejsc postojowych realizuje się przy zagospodarowaniu działki, czyli w fazie realizacji planu w procesie inwestycyjno-budowlany. Przy dokonywaniu w tym zakresie kontroli zamierzenia inwestycyjnego organ architektoniczno-budowlany stosuje przede wszystkim przepis § 18 rozporządzenia MI z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690). Projekt budowlany podlega ocenie zarówno odnośnie zgodności z planem miejscowym, jak i § 18 rozporządzenia. W przypadku braku odpowiedniego ustalenia w planie miejscowym, przepis § 18 samodzielnie i w wystarczający sposób pozwala na ustalenie wymaganej liczby miejsc (patrz wyroki II OSK 601/11, II SA/Kr 919/13, II SA/GI 1001/12, II OSK 864/11). Skoro organ uchwalił wymaganą liczbę miejsc postojowych dla wszelkiego rodzaju zabudowy na przeznaczonych do tego terenach, to pozostawienie w sferze interpretacji tych ustaleń kwestii liczby miejsc wymaganej dla uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej, nie stanowiło w ocenie Sądu podstawy do stosowania art. 91 ust. 1 u.s.g., lecz przepisu art. 91 ust. 4 u.s.g. i uznania, że w przepisach § 21 i 22 uchwały nastąpiło nieistotne naruszenie prawa. Orzeczenie, że wskazane przepisy lub ich fragmenty wydano z naruszeniem prawa, nie eliminuje ich z obrotu prawnego (patrz na ten temat wyroki I OSK 12/11 i II SA/Wr 711/14).

Podobna do podanej na wstępie ocena Sądu dotyczy przepisu § 8 ust. 5 pkt 2 a uchwały.

Przepis ten ustala strefy ochronne wzdłuż linii napowietrznych o minimalnej szerokości liczonej w obie strony w poziomie od skrajnych przewodów (w zależności o napięcia znamionowego 3 m, lub 10 m) z dopuszczeniem zmiany położenia tej strefy w przypadku zmiany przebiegu linii lub jej likwidacji w przypadku skablowania linii. W granicach strefy zakazuje się lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi i wprowadzenia zadrzewień (ust. 6). Ustalenia te dotyczą zasad ochrony środowiska i przyrody. Według § 2 ust. 2 uchwały oznaczenia graficzne na rysunku planu mają znaczenie informacyjne m.in. w zakresie infrastruktury technicznej i granic stref ochronnych. Wyznaczono tereny obsługi technicznej w zakresie elektroenergetyki oznaczone symbolem E (§ 6 pkt 5). Przewidziano rozbudowę istniejącej lub budowę nowej infrastruktury technicznej (§ 13 ust. 1). Na rysunku planu jako oznaczenia obowiązujące określono granice stref ochronnych od istniejących sieci średniego napięcia 20 kV, zaś w oznaczeniach informacyjnych określono przebieg tych linii. W ocenie Sądu ustanowione dopuszczenie zmiany położenia ustalonej strefy ma znaczenie hipotetycznej i jest zbędne, co oznacza, że stało się nielegalne. Kwestionowany przepis projektuje, zaznacza na przyszłość, obowiązywanie ustalonego rozmiaru strefy w przypadku powstania nowych linii.

Plan nie przewiduje i nie wyznacza usytuowania nowych linii.

Dlatego w tym zakresie Sąd orzekł również na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g.