



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2667

WYROK NR II SA/WR 343/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 lipca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis
(sprawozdawca)

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 lipca 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie
z dnia 22 maja 2014 r. nr 0007.XLIV.328.2014
w przedmiocie zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego dla obrębu
geodezyjnego Łapczyce

I. stwierdza nieważność § 22 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „napowietrzne i” oraz § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Miasta Żmigrodu na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 22 maja 2014 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; dalej „u.p.z.p.”) oraz uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXVI.187.2012 z dnia 30 listopada 2012 r., po stwierdzeniu, że ustalenia niniejszego planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Rada Miejska w Żmigrodzie podjęła uchwałę nr 0007.XLIV.328.2014 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Łapczyce.

Wojewoda Dolnośląski wnosząc skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zaskarżył ją w części, tj.:

1. § 6 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „(...) m.in. (...)” oraz § 6 ust. 2 pkt 14 we fragmencie: „(...) w uzasadnionych przypadkach (...)” z powodu istotnego naruszenia art. 7 pkt 4 oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568 ze zm.), art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (Dz. U. nr 164, poz. 1587; dalej „rozporządzenie”) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;

2. § 11 ust. 3 we fragmencie „(...) w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości (...)” oraz § 11 ust. 4 pkt 2 lit. b we fragmencie: „(...) w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości (...)” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;

3. § 11 ust. 4 pkt 2 lit. c z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. z 2013 r. Dz. U. poz. 1399 ze zm.);

4. § 16 ust. 2 pkt 13 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.;

5. § 22 ust. 1 pkt 2 lit. a z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. z 2013 r. Dz. U. poz. 1205 ze zm.; dalej „o.g.r.l.”), art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;

6. § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „(...) napowietrzne i (...)” i § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 o.g.r.l., art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;

7. § 33 we fragmencie: „1. Ustala się następujące stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych niniejszym planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia niniejszego planu stały się obowiązujące.” z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100 poz. 908).

W związku z powyższymi zarzutami organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o częściowe „uchylenie” wskazanych w skardze zapisów uchwały, jednakże nie zgodził się z zarzutami dotyczącymi § 22 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „(...) napowietrzne i (...)” i § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a, podnosząc, że wprowadzone w tych postanowieniach zapisy nie spowodują zmiany przeznaczenia określonych tam gruntów rolnych i leśnych, bowiem w innych przepisach uchwały zawarto odpowiednie zakazy i nakazy regulujące te kwestie. Jednocześnie organ wystąpił o nieuwzględnienie wniosku Wojewody o zwrot kosztów postępowania.

Po rozpoznawaniu wniesionej skargi wyrokiem z dnia 25 marca 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 57/15), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność § 6 ust. 2 pkt 4 we fragmencie: „(...) m.in. (...)”, § 6 ust. 2 pkt 14 we fragmencie: „(...) w uzasadnionych przypadkach (...)”, § 11 ust. 3 we fragmencie: „(...) w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości (...)”, § 11 ust. 4 pkt 2 lit. b we fragmencie: „(...) w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości (...)”, § 11 ust. 4 pkt 2 lit. c, § 16 ust. 2

pkt 13, § 33 we fragmencie: „1. Ustala się następujące stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych niniejszym planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia niniejszego planu stały się obowiązujące.” zaskarżonej uchwały (pkt I sentencji), zaś w pozostałym zakresie skargę oddalił (pkt II sentencji). Skarga w znacznej części została uwzględniona, jednakże skład orzekający nie zgodził z zarzutami formułowanymi przez organ nadzorczy w stosunku do następujących postanowień uchwały: § 22 ust. 1 pkt 2 lit. a; § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „(...) napowietrzne i (...)” oraz § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a, w których to organ dopuścił możliwość na terenie lasów (symbol ZL/1-ZL/3), na terenach rolniczych (symbol R1-R/15) oraz na terenach zieleni nieurządzonej, nieużytkach, łąkach i pastwiskach (symbol ZN/1-ZN/4) lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Ustalenie przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego jako terenu leśnego, rolniczego czy terenu zieleni nieurządzonej nie oznacza samo przez się generalnego zakazu prowadzenia na tych terenach sieci czy urządzeń infrastruktury technicznej. O funkcji danego terenu decydują zakazy, jakie mają być na nim ustanowione. Analizując treść przepisów zaskarżonej uchwały, Sąd doszedł do wniosku, iż zawierają one szereg zakazów i obwarowań, które mają na celu zminimalizowanie szkodliwego wpływu tego rodzaju infrastruktury na te tereny. W ocenie Sądu wprowadzenie generalnego zakazu lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych chroni te tereny przez zainwestowaniem i czyni zadość celom, dla jakich została wydana o.g.r.l. Również funkcję tę spełnia dopuszczenie realizacji jedynie „sieci i urządzeń” (czyli liniowych elementów infrastruktury technicznej) i to tylko jako elementów napowietrznych lub doziemnych. Poszczególne sieci prowadzone powinny być w liniach rozgraniczających ulic. Zaskarżone postanowienia nie prowadzą do „odrolnienia” gruntów (w przypadku wskazanych inwestycji nie powstaje konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze) i nie stanowią przeszkody w ich dalszym rolniczym (leśnym) wykorzystaniu. Jak zauważył WSA, dla inwestycji, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę nie jest wymagane wyłączenie z produkcji użytków rolnych (a contrario art. 11 ust. 4 o.g.r.l.). Nadto z rysunku planu wynika, że przedmiotowe tereny sąsiadują z obszarami zabudowy mieszkaniowej, a gmina ma obowiązek zapewnienia właścicielom nieruchomości położonych na tych obszarach możliwości korzystania z infrastruktury technicznej. W związku z tym konieczne jest dopuszczenie w planie możliwości lokalizacji na tych terenach urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym w przypadku, gdyby nie było innej technicznej możliwości przeprowadzenia tej infrastruktury przez inny teren.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w zakresie punktu II wniósł Wojewoda Dolnośląski, po rozpoznaniu której Naczelny Sąd Administracyjny uchylił pkt II zaskarżonego wyroku i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania (wyrok z dnia 28 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 1578/15), uznając za zasadne zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia prawa materialnego i procesowego. Jak wskazał sąd kasacyjny, w granicach skargi kasacyjnej objęto zaskarżeniem tą część zaskarżonego wyroku, która dotyczy oceny możliwości zagospodarowania nieruchomości rolnych i leśnych urządzeniami infrastruktury technicznej. Tego rodzaju zagadnienie prawne, co do zasady wymaga w pierwszej kolejności od organu przygotowującego plan miejscowy uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia takich gruntów. Taki obowiązek wynika z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 o.g.r.l. W związku z ww. zagadnieniem prawnym ustaleniu w tej sprawie wymagało, czy zaskarżona uchwała zawiera takie rozwiązania planistyczne, które nie mają wpływu na zmianę przeznaczenia gruntów. Ocena w tym zakresie powinna uwzględniać na ile przepisy zaskarżonej uchwały są szczegółowe, ponieważ w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykształciła się linia orzecznicza, zgodnie z którą realizacja urządzeń infrastruktury technicznej nie musi z założenia powodować zmiany przeznaczenia gruntów. To jednak zależy od tego z jakimi konkretnie urządzeniami infrastruktury technicznej mamy do czynienia. Przyjęto bowiem, że w przypadku niektórych inwestycji obejmujących infrastrukturę techniczną, które mają nieingerencyjny charakter, zwłaszcza linii energetycznych czy telekomunikacyjnych, dopuszczalne jest przyjęcie, iż ich realizacja nie prowadzi do zmiany przeznaczenia terenu, na którym zostaną zlokalizowane. Stwierdzenie musi być poprzedzone ustaleniem, czy teren przez który infrastruktura będzie przebiegać będzie mógł być – ze względu na warunki

realizacji i eksploatacji tej infrastruktury – użytkowany bez przeszkód w dotychczasowy sposób. Ponadto wskazywano, że lokalizacja na gruncie rolnym obiektu małej architektury (...) ciągów pieszych i ścieżek rowerowych o nawierzchni nieutwardzonej, przebiegających po linii już istniejących ścieżek i dróg polnych (...) urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym, zwłaszcza jeżeli sieci te będą przebiegać pod powierzchnią ziemi (...), nie spowoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Ustalenie wskazanych powyżej funkcji terenów nie spowoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne (por. wyroki NSA: z 28 października 2016 r., II OSK 144/15; z 20 grudnia 2013 r., II OSK 2597/13; z 22 października 2008 r., II OSK 567/08). Oznacza to, że w ogólności plan miejscowy powinien pod tym względem albo wskazać konkretne urządzenia infrastruktury, które stosownej zgody na wyłączenie gruntów nie wymagają, albo w trakcie procedury planistycznej powinien zostać spełniony warunek z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. W tej zaś sprawie w § 22 pkt 2 lit. a, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a i § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały nie zawierają takiego doprecyzowania o jakie konkretnie sieci i urządzenia infrastruktury technicznej chodzi.

Co prawda, Sąd I instancji wskazał, że w tym zakresie plan przewiduje zakaz lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych, jednak błędnie ocenił, że pojęcia „sieci i urządzeń” związane są tylko z budową liniowych elementów infrastruktury technicznej. Wbrew temu stanowisku w pojęciu urządzeń infrastruktury technicznej mogą mieścić się nie tylko tzw. inwestycje liniowe, a w planie nie zdefiniowano jak należy rozumieć pojęcie „urządzeń infrastruktury technicznej”. Nie wyjaśniają tego problemu inne przepisy planu dotyczące infrastruktury technicznej zawarte w § 4 dot. zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz w § 11 dot. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Co więcej, takiej definicji nie zawiera ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak istnieją definicje ustawowe dotyczące urządzeń infrastruktury technicznej zawarte w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 3 pkt 7 i 9 ustawy – Prawo energetyczne (por. wyroki NSA: z 4 lutego 2014 r., II OSK 2129/12; z 11 kwietnia 2013 r., II OSK 567/12; z 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12). Już samo to powoduje, że nie wystarczy w tej sprawie dokonać wykładni językowej, ale również wymagane jest dokonanie wykładni systemowej i celowościowej. Powinno to natomiast nastąpić w kontekście obowiązku wynikającego z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 o.g.r.l., a więc uregulowań związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych, co wskazuje na konieczność dokonania wykładni ścieśniającej tych przepisów, i co powinno wiązać się ze stanem pewności, że przewidziane w planie miejscowym urządzenia infrastruktury technicznej na pewno nie wymagają zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych.

Trafnie podnosi w skardze kasacyjnej Wojewoda, że urządzenia infrastruktury technicznej nie służą tylko do przesyłu energii, lecz także do wytwarzania tej energii. Dla przykładu w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że elektrownie wiatrowe są urządzeniami infrastruktury technicznej. Ponadto nie każda dla przykładu linia napowietrzna rzeczywiście nie będzie powodowała zmiany przeznaczenia gruntu, ponieważ zależy to od wielkości tego rodzaju infrastruktury (wielkość słupa u podstawy), a także parametrów technicznych urządzenia, co z kolei może mieć wpływ na ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), a z uwagi na wymogi ochrony środowiska nawet prowadzić do powstania obszarów ograniczonego użytkowania (art. 129-136d ustawy – Prawo ochrony środowiska). Wynika z tego, że w tej sprawie nie wykazano aby uchwalenie planu nie musiało być poprzedzone stosowną zgodą właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów. W tych warunkach należy ocenić zarzut skargi kasacyjnej dotyczący naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. jako zawierający usprawiedliwione podstawy. Stwierdzone w tym zakresie uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Omawiana kwestia powinna zostać oceniona właśnie z uwagi na treść art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2 i 5 o.g.r.l. oraz art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Zatem ocena Sądu I instancji w odniesieniu do treści ww. przepisów nie jest pełna, ponieważ wymaga uwzględnienia szeregu innych uregulowań związanych z planowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, w sytuacji gdy na pewno uzyskanie zgodny właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych umożliwiłoby nieskrępowane zaplanowanie urządzeń infrastruktury technicznej na terenach lasów i rolnych, których dotyczy zaskarżona uchwała. Zarzuty skargi kasacyjnej

dotyczące naruszenia art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2 i 5 o.g.r.l., art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 141 § 4 i art. 147 § 1 p.p.s.a. zawierają usprawiedliwione podstawy.

Po zwrocie akt sprawy do WSA we Wrocławiu sprawa została zarejestrowana pod nową sygn. akt II SA/Wr 343/17.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; dalej „P.p.s.a.”) ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. W pojęciu „ocena prawna” mieści się przede wszystkim wykładnia przepisów prawa materialnego i prawa procesowego, a także sposób ich zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Może ona dotyczyć ujawnionych w postępowaniu administracyjnym istotnych okoliczności stanu faktycznego, w szczególności kwestii zastosowania do nich określonych regulacji prawnych. Wskazania co do dalszego postępowania zasadniczo stanowią konsekwencję oceny prawnej, określając sposób i kierunek działania przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Związanie oceną prawną, jak i zawartymi w orzeczeniu wskazaniem, co do dalszego postępowania powoduje, że determinują one działania organu w postępowaniu administracyjnym, podejmowane w sprawie, której dotyczy postępowanie sądownoadministracyjne, aż do czasu jej rozstrzygnięcia. Odmienna ocena materiału dowodowego stanowi natomiast prawnie niedopuszczalną polemikę z prawomocnym wyrokiem sądu (wyrok NSA z dnia 10 lutego 2017 r. sygn. akt I GSK 311/15, publ. Lex nr 2258502). Kontrola rozstrzygnięcia wydanego po ponownym rozpatrzeniu sprawy sprowadza się zatem do oceny, czy organ podporządkował się wskazanym wytycznym i ocenie prawnej wyrażonej przez sąd, gdyż jest to główne kryterium poprawności nowo wydanej decyzji. Istotne jest również, że przepis art. 153 P.p.s.a. ma charakter bezwzględnie wiążący co oznacza, że ani organ administracji publicznej, ani sąd orzekając ponownie w tej samej sprawie nie mogą nie uwzględnić oceny prawnej i wskazań wyrażonych wcześniej w orzeczeniu sądu, gdyż są nimi związane. Istotą zasady „związania oceną prawną” z art. 153 P.p.s.a. jest to, że dotyczy wykładni prawa materialnego, jak i procesowego oraz braku wyjaśnienia w kontrolowanym postępowaniu istotnych okoliczności stanu faktycznego. Związanie oceną prawną oznacza również, że zarówno organ jak i sąd administracyjny nie może formułować nowych ocen prawnych, które byłyby sprzeczne z wyrażonym wcześniej poglądem. Uregulowania zawarte w art. 153 P.p.s.a. mają zapobiec sytuacji, w której określona kwestia byłaby odmiennie oceniana w kolejnych orzeczeniach sądu (NSA z dnia 25 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 491/15, publ. Lex nr 2199106).

Powyższe uwagi mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem w wyroku z dnia 28 lutego 2017 r. (sygn. akt II OSK 1578/15) Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 57/15 w punkcie II, co skutkuje rozpoznaniem skargi wniesionej przez Wojewodę tylko w zakresie nieuwzględnionych zarzutów dotyczących § 22 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie: „(...) napowietrzne i (...)” oraz § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a, w których to organ dopuścił możliwość na terenie lasów (symbol ZL/1-ZL/3), na terenach rolniczych (symbol R1-R/15) oraz na terenach zieleni nieurządzonej, nieużytkach, łąkach i pastwiskach (symbol ZN/1-ZN/4) lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

Rada Miejska w § 22 zaskarżonej uchwały ustaliła uregulowanie szczegółowe dla terenów lasów, oznaczonych symbolami ZL/1-ZL/3. Przyjęto wśród nich, że dopuszcza się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. W postanowieniu § 25 uchwały szczegółowo zaś uregulował tereny oznaczone na rysunku miejscowego planu symbolami R/1-R/15. Znalazło się tam postanowienie, zgodnie z którym dopuszczono lokalizację m.in. sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (napowietrznej i podziemnej). Z kolei w § 26 określono ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych ZN/1-ZN/4, którym przypisano

przeznaczenie podstawowe - tereny zieleni nieurządzonej, nieużytki, łąki i pastwiska. Podobnie jak w przypadku terenów rolniczych dopuszczono lokalizację m.in. sieci i urządzeń struktury technicznej.

Powyższe zapisy, jak słusznie stwierdził Wojewoda, zawierają w sobie mechanizmy zmierzające do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego i leśnego z pominięciem obowiązkowego trybu jaki przewidział ustawodawca, co wynika z art. 4 pkt 6 o.g.r.l., w którym zdefiniowano pojęcie „przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne”. Należy przez to rozumieć ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Ponadto, na gruncie zaskarżonej uchwały przyjęto, że przeznaczenie terenu może mieć postać podstawową, uzupełniającą oraz tymczasową. Przeznaczenie uzupełniające terenu to - zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6 zaskarżonej uchwały - działalność inna niż podstawowa, dopuszczona do lokalizacji na danym terenie przy spełnieniu dodatkowych warunków oraz wcześniejszej lub równoczesnej realizacji podstawowej lub dopuszczalnej funkcji określonej w planie. W § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały wśród zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego przyjęto, że dopuszcza się co do zasady na terenach przeznaczenia podstawowego jako stałe lub tymczasowe sposoby użytkowania, formy zagospodarowania terenu i obiektów lokalizowanych, zgodnie z przepisami odrębnymi, obejmujące m.in. sieć infrastruktury technicznej. Analizując literalnie treść zaskarżonej uchwały w kontekście operowania sformułowaniem „sieć infrastruktury technicznej”, słusznie zauważył organ nadzoru, że legislator lokalny wprowadzając go w poszczególnych postanowieniach poprzedza wyrażeniem „dopuszcza się lokalizację” w znaczeniu przypisania przeznaczenia uzupełniającego terenowi, który reguluje. Wpisuje się to w przyjęte określenie przeznaczenia uzupełniającego, na które wyżej wskazywano.

Ocena możliwości zagospodarowania nieruchomości rolnych i leśnych urządzeniami infrastruktury technicznej, co do zasady wymaga w pierwszej kolejności od organu przygotowującego plan miejscowy uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia takich gruntów. Obowiązek uzyskania takiej zgody wynika z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 o.g.r.l. Jednakże realizacja urządzeń infrastruktury technicznej nie zawsze musi z założenia powodować zmiany przeznaczenia gruntów. Czy do takiej zmiany przeznaczenia gruntów doszło wymaga ustalenia, czy zaskarżona uchwała zawiera takie rozwiązania planistyczne, które nie mają wpływu na zmianę przeznaczenia gruntów. Ocena w tym zakresie powinna uwzględniać to na ile przepisy zaskarżonej uchwały są szczegółowe oraz z jakimi konkretnie urządzeniami infrastruktury technicznej mamy do czynienia. W przypadku niektórych inwestycji obejmujących infrastrukturę techniczną, które mają nieingerencyjny charakter, zwłaszcza linii energetycznych czy telekomunikacyjnych, dopuszczalne jest przyjęcie, iż ich realizacja nie prowadzi do zmiany przeznaczenia terenu, na którym zostaną zlokalizowane. Stwierdzenie musi być zatem poprzedzone ustaleniem, czy teren przez który infrastruktura będzie przebiegać będzie mógł być – ze względu na warunki realizacji i eksploatacji tej infrastruktury – użytkowany bez przeszkód w dotychczasowy sposób (wyroki NSA: z dnia 28 października 2016 r., sygn. akt II OSK 144/15; z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2597/13; z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08).

Powyższe oznacza, że plan miejscowy powinien pod tym względem albo wskazać konkretne urządzenia infrastruktury, które stosownej zgody na wyłączenie gruntów nie wymagają, albo w trakcie procedury planistycznej powinien zostać spełniony warunek z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.

W rozpoznawanej sprawie w § 22 pkt 2 lit. a, § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a i § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały nie zawierają takiego doprecyzowania o jakie konkretnie sieci i urządzenia infrastruktury technicznej chodzi. W planie nie zdefiniowano jak należy rozumieć pojęcie „urządzeń infrastruktury technicznej”. Nie wyjaśniają tego problemu również inne przepisy planu dotyczące infrastruktury technicznej zawarte w § 4 odnoszącym się do zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz w § 11 odnoszącym się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Co więcej, takiej definicji nie zawiera u.p.z.p. Jednak istnieją definicje ustawowe dotyczące urządzeń infrastruktury technicznej zawarte w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 3 pkt 7 i 9 ustawy – Prawo energetyczne (wyroki NSA: z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2129/12; z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 567/12; z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 762/12).

Artykuł 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Z kolei z definicji pojęcia urządzenia zawartej w art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne wynika, że przez urządzenia należy rozumieć urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych. Po myśli art. 3 pkt 7 tej ustawy procesy energetyczne to techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii.

Mając na uwadze powyższe rozwiązania prawne, słusznie wskazał Wojewoda, że urządzenia infrastruktury technicznej to m.in. przewody lub urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej. Pojęcie infrastruktury nie ogranicza się zatem do urządzeń służących do przesyłu energii elektrycznej, ale także obejmuje urządzenia, które służą do jej wytwarzania. Zgodnie z definicją encyklopedyczną infrastruktura techniczna to urządzenia przesyłowe i związane z nimi obiekty w zakresie energetyki, dostarczania ciepła, wody, usuwania ścieków i odpadów, transportu itp. Wykładnia językowa (gramatyczna), której zasady nakazują w przypadku braku definicji legalnej danego pojęcia, nadawać mu znaczenie możliwie najbliższe potocznemu rozumieniu danego wyrazu lub zwrotu (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 25/14, publ. CBOSA).

W świetle powyższych uwag należy analizować postanowienia dotyczące dopuszczenia lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (napowietrznych) oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na obszarach chronionych na podstawie o.g.r.l. W związku z tym uzasadnione jest zapatrywanie, że przyjęte postanowienia wprowadzają mechanizmy prowadzące do zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne z pominięciem trybu jaki przewidział ustawodawca. Do tego wniosku prowadzi też systemowe rozumienie pojęcia „infrastruktura techniczna”, na które wskazywano powołując się na pogląd judykatury.

Wynika z tego, że w tej sprawie uchwalenie planu musiało być poprzedzone stosowną zgodą właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów. Jak wynika natomiast z informacji zawartej w dokumentacji planistycznej, nie stwierdzono konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Wojewoda wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej z wnioskiem o wskazanie, czy w odniesieniu do terenów, dla których przyjęto przeznaczenie R oraz ZN wystąpiono o zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów do właściwych organów. Organ nadzoru wskazał, że dopuszczenie lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, które to obiekty nie są związane z gruntami rolnymi (klasy I-III) lub leśnymi powinno być poprzedzone procedurą zmiany przeznaczenia tych obszarów. W odpowiedzi na powyższe Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, że nie pojawiła się konieczność występowania o zgodę do właściwego organu. Podniósł, że celowo użyto w uchwale sformułowanie o realizacji jedynie „sieci i urządzeń”, przez które należy rozumieć liniowe elementy infrastruktury technicznej jedynie jako napowietrzne lub podziemne (zakopane) po to, aby nie ingerować w rolniczą przestrzeń produkcyjną którą w ramach klas I-III chroni u.o.g.r.l. W ramach funkcji R czy ZN celowo nie dopuszczono obiektów infrastruktury technicznej oraz wprowadzono zakazy lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych (pismo z dnia 7 października 2014 r., pkt 2, znak: RM.0007.15.2014).

Skoro w niniejszej sprawie organ gminy nie uzyskał zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zasadnym jest wniosek skargi stwierdzenia nie-ważności postanowień § 22 ust.1 pkt 2 lit. a ze względu na naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 o.g.r.l. w związku z art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a we fragmencie „(...) napowietrzne i (...)” i § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały ze względu na naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. w związku 7 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Ustalenie w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze (i nieleśne) bez wymaganej zgody właściwego organu, godzi w materialnoprawne gwarancje ochrony tych gruntów, wynikające z art. 3 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 i 5 o.g.r.l., a polegające na ograniczeniu przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Tego rodzaju naruszenie skutkuje zaś wadliwością postanowień planu

dokonujących zmiany dotychczasowego, rolnego przeznaczenia gruntów i wprowadzających sprzeczny z tym przeznaczeniem sposób ich zagospodarowania i zabudowy - tym samym stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu. Prawdopodobnie takiej kwalifikacji potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, uznające wprowadzanie do planów miejscowych postanowień naruszających ustawowe ograniczenia w przeznaczaniu gruntów rolniczych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne za istotne naruszenie zasad sporządzania planu (zob. wyrok NSA z 6 października 2011 r., II OSK 1458/11, CBOSA) i regulację sprzeczną z prawem (zob. wyrok WSA z 25 stycznia 2008 r., II SA/Kr 535/07, CBOSA).

Reasumując stwierdzić więc należy, że przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów leśnych i rolniczych na cele nieleśne i nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przez brak wymaganej zgody należy rozumieć zarówno sytuację, w której organ planistyczny w ogóle o taką zgodę nie wystąpił, albo wystąpił, ale nie uzyskał żadnej odpowiedzi od organu uzgadniającego, względnie otrzymał odpowiedź odmowną (odmowę uzgodnienia).” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 147/15).

Stąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie w punkcie drugim znajduje zaś podstawę w art. 200 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804).