



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2691

WYROK NR II SA/WR 492/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 września 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 września 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.213.2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Pichorowice

I. stwierdza nieważność § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20 m² dla terenu działki”, § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu”, § 14 pkt 2, § 16 oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenu I.US/1, § 21 pkt 2 lit. b we fragmencie: „napowietrznej i”, § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/2 i I. KDW/3 a także rysunku planu w zakresie tych terenów, § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a, § 34 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 24 pkt 3 lit. c, § 44 ust. 1 we fragmencie: „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2014 r. Rada Gminy Udantin podjęła uchwałę nr XLVIII.213.2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Pichorowice.

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 złożył Wojewoda Dolnośląski, który wniósł o stwierdzenie nieważności następujących jej fragmentów:

- § 7 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zmianami),
- § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20m² dla terenu działki” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „ustawą” w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587),
- § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. nr 130, poz. 1193 ze zm.),
- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy,
- § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu” z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- § 14 pkt 2 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587),
- § 16 oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenu I.US/1 z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 21 pkt 2 lit b we fragmencie „napowietrznej i” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy, a także w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.),
- § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/2 i I.KDW/3, a także rysunku planu w zakresie tych terenów z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia,
- § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. c) uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w związku z § 4 pkt 9 lit. c) rozporządzenia,
- § 24 pkt 3 lit. c z powodu istotnego naruszenia art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zmianami)
- § 44 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy w związku z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy.

Odnosząc się w motywach skargi do poszczególnych zarzutów Wojewoda Dolnośląski dokonał szczegółowego uzasadnienia wniosków zawartych w piśmie procesowym, i tak:

Organ nadzoru wskazał, że w § 7 ust. 1 uchwały określono: „Ustala się zachowanie i ochronę wskazanych na rysunku planu elementów małej architektury, w szczególności w postaci: krzyży, kapliczek, rzeźb”. Zdaniem skarżącego wprowadzenie w przytoczonym przepisie sformułowania „w szczególności” świadczy o pozostawieniu w planie możliwości wprowadzenia dodatkowych elementów małej architektury, których de facto plan i rysunek planu nie zawierają. Przedmiotowy przepis ma tym samym charakter otwarty. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis prawa miejscowego jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści

obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca winien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Organ nadzoru kwestionując przedmiotowy zapis uchwały zauważył, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny, co jest związane z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Zatem zapisy § 7 ust. 1 uchwały zawierające określenie „w szczególności” nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie to jest określeniem ogólnym, dopuszczającym zachowanie i ochronę jeszcze innych, niewymienionych na rysunku planu elementów małej architektury.

Uzasadniając zarzut związany z § 7 ust. 18 uchwały o brzmieniu: „Jeżeli w tekście uchwały nie zaznaczono inaczej, dopuszcza się realizacją nośników reklamowych innych niż wolnostojące o łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, nie większej niż 10m² dla terenu działki budowlanej oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20m² dla terenu działki, z zastrzeżeniem iż: (...)”, wskazano, że wprowadzone zostało unormowanie odnoszące się do terenu P, który to teren nie występuje w przyjętym planie. Odwołując się do wyjaśnień Wójta Gminy Udanin, z których wynika, że jest to oczywista omyłka powstała na etapie opracowania planu, uznano, że opublikowanie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym powoduje, iż uchwała ma charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, zatem mimo oczywistości omyłki postanowienie § 7 w odniesieniu do terenu P będzie funkcjonowało w obrocie prawnym i powoduje, że przyjęty plan zawiera sprzeczne ustalenia. Przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych oraz treść art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrócono uwagę na konieczność zgodności zapisów w planie części tekstowej i graficznej. Dostrzeżoną rozbieżność zakwalifikowano jako naruszenie zasad sporządzania planu, które skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości lub części.

Dalej skarżący zwrócił uwagę na zapis § 7 ust. 19 uchwały o brzmieniu: „Elektrownie wiatrowe podlegają obowiązkowi zgłoszenia Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego SZ RP, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz powiadomienia o przewidywanym terminie ukończenia budowy inwestycji z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem, zgodnie z przepisami odrębnymi.” oraz § 15 ust. 4 uchwały, w którym Rada przyjęła, że: „Dla elektrowni wiatrowych jako przeszkód lotniczych o wysokości ponad 100 m nad poziom terenu obowiązują przepisy odrębne.” Po przytoczeniu § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych zawierającego katalog przeszkód lotniczych podlegających zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz § 10 rozporządzenia zawierającego wymogi co do samej informacji skarżący podał, że Rada Gminy przewidziała obowiązek zgłoszenia elektrowni wiatrowych Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz powiadomienia o przewidywanym terminie ukończenia budowy inwestycji z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem, zgodnie z przepisami odrębnymi. W jego ocenie § 7 ust. 19 uchwały narusza § 11 rozporządzenia w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, który wymaga zgłoszenia do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem przewidywanego terminu: ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m

powyżej poziomu terenu oraz osiągnięcia wysokości 100 m powyżej poziomu terenu i wysokości całkowitej, a nadto przepisy rozporządzenia nie wymagają zgłaszania przeszkód lotniczych przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Kwestionując poprawność przedmiotowego zapisu uchwały Wojewoda Dolnośląski stanął na stanowisku, że doszło do powtórzenia przepisów powszechnie obowiązującego prawa i jego modyfikacji, natomiast modyfikując przepisy prawa, Rada uregulowała powyższe obowiązki w sposób sprzeczny z intencjami prawodawcy.

Względem zarzutu dotyczącego § 8 ust. 5 uchwały wskazano, że mocą tego zapisu postanowiono 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 przyjęto: „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 15kV, lecz nieprzekraczającym 30kV, z dopuszczeniem: a) zmiany położenia tej strefy w przypadku zmiany przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej (...)”. Zdaniem skarżącego dopuszczono 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 przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Uznano, iż 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ 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. Tymczasem kwestionowanym zapisem dopuszczono 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 zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze w/w zakazów będzie następował z mocy prawa - przepisów uchwały - po dokonaniu zmiany przebiegu przedmiotowych linii napowietrznych wysokiego napięcia. Kontynuując argumentację względem zarzutu dotyczącego § 8 ust. 5 uchwały zwrócono uwagę na wynikającą z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym konieczność dokonywania zmian w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony. Z treści zapisu kwestionowanego fragmentu uchwały wywiedziono istniejącą możliwość ingerowania w kształt zagospodarowania terenu (przebieg korytarzy) w sposób niezgodny z prawem.

Uzasadniając zarzuty skargi podniesione w stosunku do zapisów § 10 ust. 2 pkt 1 skarżonej uchwały we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu” Wojewoda Dolnośląski uznał, iż regulując ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych mocą uchwały wyznaczono tereny przeznaczone na cele publiczne lecz w ustępie § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury - zgodnie z ustaleniom szczegółowymi oraz dopuszczeniem ich lokalizacji na terenach usług publicznych, zieleni urządzonej, dróg publicznych i ciągów pieszych zamieszczono zapis wskazujący na konieczność uwzględnienia warunków uzgodnionych z gestorem terenu. Zdaniem Wojewody kwestionowany § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu” uchwały wykracza poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, wyrażonych w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie

z którym wspomniane wymagania powinny zawierać ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzgadniania lokalizacji obiektów małej architektury na terenach usług publicznych, zieleni urządzonej, dróg publicznych czy też na terenach ciągów pieszych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedmiotowa kompetencja nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzgadniania warunków z podmiotami trzecimi (w tym konkretnym przypadku z gestorem terenu, na którym ma być dopuszczona lokalizacja obiektów małej architektury). Wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale. Odnosząc się do poglądów judykatury związanych z koniecznością przestrzegania norm kompetencyjnych uznano, że rada przekroczyła przyznane jej kompetencje, co winno skutkować stwierdzeniem nieważności kwestionowanego fragmentu uchwały.

Następnie skarżący uznał, że § 14 pkt 2 uchwały, ustalający tymczasowe urządzenie i użytkowanie terenów, narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż wskazano w nim „Ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego urządzania i użytkowania terenów: Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, za wyjątkiem (...), użytkowania rolnego lub sadowniczego.”.

Tymczasem zgodnie z przywołanym przepisem ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania 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, urządzania 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. „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 urządzania lub użytkowania.

Wskazując na objęty skargą § 16 uchwały podano, iż Rada ustaliła przeznaczenie terenu o symbolu I.US/1 - tereny sportu i rekreacji, jednakże w granicach wprowadzonych terenów sportu i rekreacji studium przewiduje tereny wód otwartych i płynących, oznaczone na rysunku studium kolorem niebieskim i symbolem WS (dwa duże zbiorniki wodne). Wójt Gminy Udanin wyjaśniła, że teren I.US/1 obejmuje cały obszar wskazany w studium na cele sportu i rekreacji lecz nie wskazano liniami rozgraniczającymi terenów sztucznych powyrobiskowych zbiorników wodnych ze względu na celowe dopuszczenie możliwości ukształtowania linii brzegowej wód na etapie projektu zagospodarowania tego terenu. Zbiorniki wodne nie przedstawiają żadnej wartości zarówno pod względem przyrodniczym, jak i kulturowym, a ich właściwe ukształtowanie wpłynie na poprawę funkcjonalności terenu usług sportu i rekreacji.

Organu nadzoru przyjęte rozwiązanie uznał za sprzeczne z ustaleniami studium, podając jednocześnie, iż zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium jest wiążącym dokumentem przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru złożone wyjaśnienia nie uzasadniają faktu odstąpienia od respektowania obowiązujących w tym zakresie zapisów studium. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Tym samym orzeczenie o nieważności planu zagospodarowania przestrzennego musi zostać uzasadnione wystąpieniem co najmniej jednej z przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mocą art. 15 ust.1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca postanowił o jednej z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mianowicie określił, że plan musi być zgodny z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, oraz z przepisami odrębnymi. Wobec wykazanej rozbieżności pomiędzy przyjętym planem miejscowym a Studium Gminy Udanin istnieje konieczność stwierdzenia nieważności § 16 uchwały i odpowiadającej mu części załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu I.US/1.

Kontynuując uzasadnienie skargi względem wniosku o stwierdzenie nieważności § 21 uchwały we fragmencie „napowietrznej i” Wojewoda zakwestionował sposób ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych na rysunku miejscowego planu symbolem I.R/1-I.R/8. Zgodnie z zapisami uchwały, wskazane tereny to tereny rolnicze z dopuszczeniem m.in. prowadzenia sieci napowietrznej infrastruktury technicznej (pkt 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/8 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 ona innych terenów rolnych. Uznając, że brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszerogowanych 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.

Dalej odnośnie § 27 uchwały zakwestionowano ustalenia odnoszące się do terenów I.KDW/2 i I.KDW/3 oraz rysunku planu dla tych terenów czyniąc zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów (szerokości) ww. dróg wewnętrznych. W art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Wychodząc z założenia, że w uchwale winny zostać podane parametry dróg, w tym dróg wewnętrznych wskazując na tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: I.KDW/2 i I.KDW/3 (tereny dróg wewnętrznych), skarżący wskazał, że szerokość wszystkich wyznaczonych w planie dróg i ciągów pieszo-jezdnych nie została określona w części tekstowej planu. Jednak zarzut niezgodności z prawem skarżący podniósł 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.

Skargą zakwestionowano zapisy § 16 pkt 2 lit. a § 32 pkt 2 lit. a, § 34 pkt 2 lit. b oraz pkt 3 lit. c uchwały czyniąc zarzut niezgodności z prawem polegającej na braku określenia liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej oraz lokali mieszkalnych, przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów I.US/1, II.UP/1, II.US/1 i II.US/2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rada gminy określa obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego określono wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej, w szczególności wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia postanowiono, że ustalenia te powinny zawierać 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 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 te uzupełniające. Ustalenia zawarte w kwestionowanych fragmentach przedmiotowej uchwały nie zostały dokonane względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie, bowiem uchwałodawca określił w nim 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 i sportowym. Zatem należy uznać, że dla danych przeznaczeń (lokali mieszkalnych lub zabudowy mieszkaniowej dopuszczonych na terenach I.US/1, II.UP/1, II.US/1 i II.US/2) nie określono wszystkich obligatoryjnych elementów, co zdaniem organu nadzoru uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. c uchwały.

Żądając stwierdzenia nieważności § 24 pkt 3 lit. c przedmiotowej uchwały, którym Rada określiła sposób skomunikowania terenów z drogą publiczną (autostradą) odwołano się do zapisów art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, gdzie autostrady zaliczane są do dróg krajowych i stanowią jedną z kategorii dróg publicznych. Natomiast zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych powierzone zostało Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych). Uwzględniając fakt, że ustawa określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych Wojewoda Dolnośląski uznał, iż kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej a nie procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Wobec przyjętych mocą uchwały regulacji zwrócono uwagę na treść art.15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zarzucono, że Rada Gminy Udanin naruszyła 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.

Obejmując skargą § 44 ust. 1 uchwały traktujący o ustaleniu stawek procentowych opłaty określonej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zauważono, że ujęto w nim wyłącznie właścicieli nieruchomości. Natomiast w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mowa jest o właścicielu lub użytkowniku wieczystym. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 ustawy i obejmuje zarówno właścicieli jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy, stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie uzasadniając swoje stanowisko względem większości kwestionowanych zapisów częściowo pozostawiając zarzucane naruszenia do rozstrzygnięcia sądu.

Na rozprawie w dniu 23 września 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 ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do podniesionych względem uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 25 czerwca 2014 r., nr XLVIII.213.2014 zarzutów zauważyć trzeba, że w zdecydowanej większości są one zasadne, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wskazanych w sentencji wyroku zapisów. Przechodząc do omówienia poszczególnych zarzutów skargi Sąd stwierdził co następuje.

Względem § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20m² dla terenu działki” uchwały zasadny stał się wniosek organu nadzoru dotyczący stwierdzenia nieważności przedmiotowego fragmentu. Rację ma Wojewoda Dolnośląski czyniąc zarzut istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza zapisów części tekstowej o graficznej prowadzi do potwierdzenia, że istotnie symbol „P” nie został ujęty w części graficznej planu. Mając na względzie konieczność spójności poszczególnych elementów planu zaistniała konieczność eliminacji tych elementów z zapisu tekstowego, które nie znajdują odzwierciedlenia w części tekstowej. Bez znaczenia zdaniem Sądu pozostaje okoliczność w jakich rozbieżność powstała, mianowicie oczywistej omyłki czy błędu, jak wyjaśnia Wójt Gminy Udanin, dostrzeżona nieprawidłowość powoduje nieważność przedmiotowego fragmentu § 7 ust. 18 uchwały.

Rada Gminy Udanin w § 7 ust. 19 i § 15 ust. 4 uchwały odniosła się do konieczności zgłoszenia Szeftostwu Służb Ruchu Lotniczego RP budowy elektrowni wiatrowej przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wskazała na obowiązywanie dla elektrowni wiatrowych jako przeszkód lotniczych o wysokości ponad 100 m przepisów odrębnych. Wnikliwa analiza treści skargi prowadzi do konkluzji, że skarżący precyzyjnie wskazał zapisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulującego kwestie zamieszczone w uchwale. Skoro jak wynika z zapisów rozporządzenia konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych) został już uregulowany przepisem prawa powszechnie obowiązującego nie istnieją podstawy do powielanie analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Nie można także pominąć faktu, o czym zresztą traktuje skarga, że Rada Gmina Udanin nie posiadała kompetencji do dokonywania takowych uregulowań. Tym bardziej trafny jest zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji obowiązujących przepisów zapisami uchwały. Potwierdza się więc zarzut skargi istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 w odpowiedzi na skargę prowadzi 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 obyć 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Przechodząc do zaskarżonego zapisu § 10 ust. 2 pkt 1 skarżonej uchwały nie sposób przeoczyć, iż dokonując ustaleń względem kształtowania przestrzeni publicznej rada przekroczyła kompetencje przewidziane dla niej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Z przywołanych przepisów nie da się bowiem wyprowadzić dla prawodawcy gminnego, upoważnienia dla umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej dokonywania uzgodnień z gestorem terenu. Przywołane przepisy, nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do uregulowania zadań lub kompetencji gestora terenu, natomiast unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach lub wynikają z umów. Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Udanin zobligowana była działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Akty prawa miejscowego jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami o charakterze podustawowym, i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94. Zgodnie z tym przepisem organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl).

Sąd uznał za zasadny zarzut skargi dotyczący zapisu § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały gdzie postanowiono, że „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego”. Kwestionowane przez skarżącego ustalenie miejscowego planu narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ustaleniach miejscowego planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego - wbrew przywołanym przepisom ustawy i rozporządzenia – nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania. W związku z tym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Sąd w składzie orzekającym podzielił pogląd Wojewody Dolnośląskiego, że nie spełnia kryterium zgodności z prawem zapis § 16 uchwały oraz załącznik graficzny nr 1 w części odnoszącej się do terenu I.US/1. Przyczyną zakwestionowania powyższych fragmentów jest sprzeczność ustaleń planu z zapisami studium, co jak wiadomo stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie ustawodawca postanowił o konieczności zgodności planu z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Słusznie Wojewoda Dolnośląski zauważa też zasadę wynikającą z art. 9 ust. 4 ww. ustawy o związaniu organów gminy ustaleniami studium. Poczynione przez organ nadzoru czynności wyjaśniające, w ramach których Wójt Gminy Udanin podała, że zbiorniki wodne nie przedstawiają żadnej wartości zarówno pod względem przyrodniczym, jak i kulturowym nie mają znaczenia wobec sprzeczności jaka istnieje pomiędzy przeznaczeniem terenu w studium a zapisami planu, co musi w świetle przywołanych przepisów skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanego fragmentu uchwały.

Odnosząc się do zarzutów skargi związanych z zapisami zawartymi w § 21 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 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 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 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 niniejszej sprawie nie zostało wykazane aby miało miejsce wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na inne niż rolne przeznaczenie gruntów określonych klas bonitacyjnych. W tych okoliczności zarzut organu nadzoru należy uznać za trafny.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zapisy § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDW/2 i I.KDW/3 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 przyjęć 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.

Sąd uwzględnił także zarzuty skargi dotyczące zapisów § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. c uchwały. Kwestionując ów zapis organ nadzoru wskazał na brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej, przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów I.US/1, II.UP/1, II.US/1 i II.US/2. Zauważyć należy, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje dla danego terenu, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Co do zarzutu skargi związanego z zapisami § 24 pkt 3 przedmiotowej uchwały po raz kolejny należy odwołać się do treści z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 powołanego wcześniej rozporządzenia. Przepisy te zawierają wskazanie elementów jakie powinien zawierać plan miejscowy w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Poczynionym zapisem Rada Gminy Udanin przekroczyła posiadana kompetencje, co musi skutkować uznaniem wadliwości tego zapisu. Mając na uwadze jednoznaczność twierdzeń organu nadzoru oraz fakt, że kwestia ta niejednokrotnie była już rozstrzygana przez tutejszy Sąd, uznano za niekonieczne powtarzanie twierdzeń Wojewody Dolnośląskiego.

W objętym skargą § 44 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono: „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: (...)”. Sąd rozpoznający skargę stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

Zdaniem Sądu katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i obejmuje zarówno

właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy, stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 44 ust. 1 uchwały we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”.

Przechodząc na koniec do zapisu § 7 ust. 1 uchwały we fragmencie „w szczególności”, w którym to zakresie Sąd skargę oddalił należy wskazać, że Sąd nie podzielił zarzutów Wojewody Dolnośląskiego, skutkiem czego skargę w tej części oddalono. Poczyniony zarzut naruszenia niniejszym zapisem art. 2 Konstytucji RP okazał się zbyt daleko idący, przy czym tutejszy Sąd szersze stanowisko w analogicznej sprawie zaprezentował w wyroku z dnia 30 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 326/15) rozpoznając skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin dotyczącą innego obszaru.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. W pkt II sentencji wyroku rozstrzygnięto stosownie do art. 151 p.p.s.a. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.