



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2692

WYROK NR II SA/WR 512/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Anna Siedlecka /sprawozdawca/

Protokolant

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 października 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.210.2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Gościśław

I. stwierdza nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 9 pkt 14 lit. a, § 14 pkt 2, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 24 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5, I.KDW/6 a także części graficznej planu w zakresie tych terenów, § 21 pkt 4 w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5, I.KDW/6, § 21 w zakresie dotyczącym terenów LEW/2, LEW/3, LEW/4, LEW/7, LEW/8, LEW/9 a także części graficznej planu w zakresie tych terenów, § 29 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b, § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 46 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Udanin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XLVIII.210.2014 z dnia 25 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Gościśław.

Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę w części opisanej poniżej, sformułował zarzuty odnoszące się do naruszenia zasad sporządzania planu.

Organ nadzoru zarzucił bowiem Radzie Gminy Udanin podjęcie:

- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu polegającym na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., poprzez wprowadzenie możliwości dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów z pominięciem procedury zmiany planu miejscowego;

- § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. 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.);

- § 9 pkt 14 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 3, art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp;

- § 14 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 r.M.I.;

- § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. jedn. Dz. U. z 2013, poz. 1205 ze zm., dalej jako u.o.g.r.l.), poprzez brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszeregowanych do klas bonitacyjnych I-III;

- § 24 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5, I.KDW/6, a także rysunku planu w zakresie tych terenów oraz § 21 pkt 4 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5, I.KDW/6 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. a r.M.I., poprzez brak określenia parametrów (szerokości) ww. dróg wewnętrznych;

- § 21 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.EW/2, I.EW/3, I.EW/4, I.EW/7, I.EW/8, I.EW/9 a także rysunku planu w zakresie tych terenów z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 lit. a i b r.M.I. w zw. z art. 4 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 2 pkt 12 i 13 upzp, § 14 ust. 1 r. M.I. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

- § 29 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b, § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I.;

- § 46 ust. 1 uchwały we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” z istotnym naruszeniem art. 28 u.p.z.p. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy.

Jednocześnie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o oddalenie skargi w całości. W ocenie Rady zaskarżony plan został sporządzony w uwzględnieniu wszelkich zasad sporządzania planów miejscowych, a podniesione zarzuty należy uznać za bezzasadne.

Odnośnie zarzutu naruszenia § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały Rada wyjaśniła, że wyznaczona na rysunku planu strefa ochronna od napowietrznych linii elektroenergetycznych została oznaczona dla istniejących napowietrznych linii energetycznych średniego napięcia 20 kV. Plan miejscowy w § 13 ust. 1 dopuszcza jednak likwidację istniejących linii, zmianę technologii i ich skablowanie lub zmianę przebiegu. W związku z powyższym w dostosowaniu do stanu faktycznego należy wyznaczyć strefy ochronne z zachowaniem ustaleń § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” i § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” uchwały strona przeciwna wyjaśniła, że na terenach rolnych istnieje w chwili obecnej napowietrzna infrastruktura techniczna, tym samym plan dopuszcza istniejącą infrastrukturę techniczną

i umożliwi w przyszłości jej przebudowę. Na terenach rolnych o klasach bonitacyjnych I-III wymagana jest zgoda na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Tym samym wykluczone są nowe inwestycje wymagające wyłączenia z produkcji rolnej.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 24 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5, I.KDW/6, a także rysunku planu w zakresie tych terenów oraz § 21 pkt 4 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5, I.KDW/6 Rada Gminy Udanin wyjaśniła, że fizyczny układ drogowy uniemożliwia tekstowe określenie szerokości dróg. Projektowane drogi wewnętrzne mają nieregularne kształty, w tym poszerzenia na skrzyżowaniach z innymi ciągami komunikacyjnymi oraz poszerzenia na zakrętach i w związku z tym, podobnie jak w przypadku pozostałych terenów przeznaczonych pod drogi w planie i nie zakwestionowanych przez organ nadzoru, jednoznaczne określenie ich szerokości w części tekstowej planu jest niemożliwe. Podkreślono również, że załączniki graficzne do planu, sporządzone są w skali, a tym samym umożliwiają dokonanie pomiaru szerokości dróg w każdym miejscu.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 21 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.EW/2, I.EW/3, I.EW/4, I.EW/7, I.EW/8, I.EW/9 stwierdzono, że jego konstrukcja jest całkowicie chybiona.

Po pierwsze, wszystkie działki, na których znajdują się projektowane elektrownie wiatrowe (EW) mają bezpośredni dostęp do dróg publicznych.

Po drugie, elektrownie wiatrowe stanowią tzw. urządzenia infrastruktury technicznej. Skoro w ocenie Rady w kontekście decyzji planistycznych elektrownie wiatrowe nie muszą dysponować dostępem do drogi publicznej, to brak postanowień w przedmiocie takiego dostępu nie może przesądzać o nieważności planu w zakresie odnoszącym się do tych elektrowni. Elektrownie wiatrowe to urządzenia techniczne, bezobsługowe (są one obsługiwane i monitorowane za pomocą systemu informatycznego SCADA). Podobnie jak linie elektrotechniczne zasadniczo nie potrzebują bezpośredniego połączenia z drogą publiczną. Nawet w sytuacji wystąpienia awarii elektrowni wiatrowej wymagającej dokonania napraw na miejscu, zawsze istnieje możliwość dostępu do elektrowni wiatrowej sprzętem specjalistycznym lub poprzez utworzenie drogi tymczasowej.

Odnośnie zarzutu dotyczącego § 29 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b, § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c uchwały strona przeciwna stwierdziła, że dla terenów oznaczonych symbolami II.U/1, II.UP/1 i II.UP/2 została dopuszczona wolno stojąca zabudowa mieszkaniowa, dla której ustalono liczbę miejsc parkingowych wprost w § 12 ust. 6 pkt 2 i 3. Dla terenów oznaczonych symbolami II.US/1 oraz dopuszczonych lokali mieszkalnych na terenach II.U/1, II.UP/1 i II.UP/2 ustalono liczbę miejsc parkingowych w § 12 ust. 6 pkt 5 uchwały. Dopuszczone w planie lokale mieszkalne stanowią bowiem część przeznaczenia podstawowego.

W kwestii pozostałych zarzutów Rada Gminy Udanin pozostawiła je do rozstrzygnięcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi generalnie w całości, za wyjątkiem kwestii odnoszących się do zgodności z prawem regulacji zawartej w § 7 ust. 1, § 29 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit b, § 30 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. a we fragmencie „c” i pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały.

Dokonując analizy zarzutów skargi należy stwierdzić, że ma rację Wojewoda Dolnośląski podnosząc zarzut podjęcia § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. 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.). Rada Gminy Udanin w powołanych przepisach uregulowała konieczności zgłoszenia Szefostwu 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. Analiza treści skargi prowadzi do wniosku, że skarżący precyzyjnie wskazał przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulujące kwestie zamieszczone w uchwale. Skoro, jak wynika z treści rozporządzenia, konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych) został już uregulowany przepisem prawa powszechnie obowiązującego nie istnieją podstawy do powielania analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Nie można także pominąć faktu, o czym zresztą traktuje skarga, że Rada Gminy 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 regulacjami zaskarżonej uchwały. Potwierdza się więc zarzut skargi istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Akceptując kolejny z zarzutów skargi przyjdzie zauważyć, że z treści § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały wynika, iż ustalając strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych Rada Gminy dopuściła zmiany położenia tych stref w przypadku zmiany przebiegu samych linii. Kwestionując ów zapis Wojewoda Dolnośląski poczynił zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. Jego zdaniem, Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, bowiem przebieg linii energetycznych może ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązują zakazy określone w § 8 ust.6 skarżonej uchwały, może być, przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Analiza zapisów uchwały w tym względzie oraz stanowiska prezentowanego przez pełnomocnika gminy w odpowiedzi na skargę prowadzić musi do przyjęcia, że intencją gminnego prawodawcy było dopuszczenie możliwości swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, ponieważ lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień nie jest możliwa. Konieczność takiego przesunięcia strefy ochronnej niewątpliwie może być podyktowane uwzględnieniem warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Jakkolwiek sam zamysł był słuszny, to jednak 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. Zgodzić się zatem należy ze skarżącym, że plan miejscowy powinien precyzyjnie i jasno regulować przebieg strefy ochronnej wzdłuż linii energetycznej. Tymczasem przepis uchwały w zakwestionowanym brzmieniu stanowi niewątpliwie przykład regulacji ograniczającej sposób użytkowania nieruchomości, przez którą przebiega linia energetyczna, jednocześnie dopuszcza „zmianę położenia tej strefy”, przy czym nie wskazuje trybu i sposobu dokonania owej zmiany. Regulacja taka w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem nie jest dopuszczalne, na gruncie

przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., przeniesienie kompetencji do uregulowania przebiegu linii energetycznej i strefy ochronnej na inny organ niż rada gminy uchwalająca plan miejscowy. Z tych powodów należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały.

Następnie przyjdzie stwierdzić, że w § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego”. Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenie miejscowego planu narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 10 r.M.I. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów w planie miejscowym należy obowiązkowo określić sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Stosownie natomiast do treści § 4 pkt 10 r.M.I. 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. 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.

Podobnie jako naruszający prawo należało ocenić regulację uchwały zawartą w § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w zakresie terenów oznaczonych symbolami II.R/1–I.R/13 oraz II.R/1–II.R/3 (tereny rolnicze), gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru, poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. W zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów rolnych konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z ustawy tej wynika, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 2 pkt 1), przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6). Z kolei z art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie na terenach oznaczonych odpowiednio symbolami I.R/1–I.R/13 oraz II.R/1–II.R/3 (tereny rolnicze) wskazano jako jedno z przeznaczeń – sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 6 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze. Tymczasem z materiałów planistycznych wynika, że na terenach I.R/1–I.R/13 oraz II.R/1–II.R/3 znajdują się 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. W dokumentacji planistycznej znajduje się wprawdzie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (GZ.tr.057-602-17/13) z dnia 18 grudnia 2013 r., jednakże zgoda na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze dotyczy innych terenów rolnych.

Dopuszczenie lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem na gruntach rolnych klas I–III powinno być poprzedzone zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Wymaga to m.in. zgody właściwego organu. Ustalenia planu stwarzają sytuację, w której obiekty infrastruktury technicznej będą mogły zostać usytuowane na gruntach rolnych klasy I–III. Stąd brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszeregowanych w klasach I–III, należy traktować jako istotne uchybienia

procedury planistycznej. Takie uchybienie proceduralne pojawiło się w procedurze zmierzającej do przyjęcia przedmiotowej uchwały, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w stosunku do ww. terenów skarżonej uchwały.

Sąd uwzględnił także zarzuty skargi dotyczące zapisów § 29 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b, § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I. W kwestionowanych przepisach Rada Gminy Udanin uregulowała kwestie związane z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa na terenach: zabudowy usługowej i rzemiosła (§ 29 uchwały), usług publicznych (§ 30 uchwały), usług sportu i rekreacji (§ 32 uchwały) w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.U/1, II.UP/1, II.UP/2, II.US/1. Dla tych terenów dopuszczono jako uzupełniającą funkcję zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa, jednak nie wskazano w uchwale ilości miejsc parkingowych względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie. W analizowanym już wcześniej § 12 ust. 6 uchwały Rada Gminy Udanin określiła 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). Brak jest natomiast określenia ilości miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej dopuszczonej na terenach zabudowy usługowej i rzemiosła (§ 29 uchwały), zabudowy mieszkaniowej dopuszczonej na terenach usług publicznych (§ 30 uchwały) oraz mieszkalnictwa na terenach usług sportu i rekreacji (§ 32 uchwały). Sąd przyjął, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje, to wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów winien odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu zarówno funkcji podstawowej, jak i funkcji uzupełniającej. Skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu, następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej. W niniejszym przypadku chodzi o określenie ilości miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym, dla których w ramach przeznaczenia uzupełniającego przewidziano również przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa.

Dalej trzeba powiedzieć, że w § 46 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 u.p.z.p. 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 u.p.z.p. i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 u.p.z.p. 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 § 46 ust. 1 uchwały we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”, aby przepis ten dotyczył wszystkich podmiotów wymienionych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Słuszny jest również zarzut naruszenia § 9 pkt 14 lit. a uchwały, dotyczący ustalenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury w części dotyczącej uzyskania obowiązku prowadzenia wszelkich prac za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Trafny jest stanowisko organu nadzoru, że rada gminy nie posiada ustawowych kompetencji do nakładania na organ ochrony konserwatorskiej

ani też na przyszłych inwestorów jakichkolwiek zadań i obowiązków w drodze aktów prawa miejscowego. Zadania określone w zakwestionowanym fragmencie m.p.z.p. zostały bowiem określone wprost w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada posiada jedynie kompetencję do ustalania strefy ochrony konserwatorskiej (art. 19 ust. 3 tej ustawy).

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 § 24 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/3, I.KDW/5 i I.KDW/6 oraz rysunku planu w tym zakresie a także § 21 ust. 4 w odniesieniu do ww. terenów, jako regulacji bezpośrednio powiązanych. Stwierdził on bowiem brak parametru w postaci szerokości wskazanych dróg w części tekstowej planu. Rada Gminy Udanin twierdzi, iż szerokość dróg winna być odczytywana na podstawie zamieszczonej skali z rysunku planu.

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

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia jednoznacznie więc wynika wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie tych parametrów jedynie na rysunku planu (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 2880/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto, zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. sygn. akt II OSK 392/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak sama nazwa wskazuje, jest aktem planowania.

W badanej sprawie parametry takie nie zostały zamieszczone nawet na rysunku planu (skala mapy w jakiej przyjęto plan miejscowy nie jest parametrem drogi).

Przechodząc na koniec do zarzutu dotyczącego § 21 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.EW/2, I.EW/3, I.EW/4, I.EW/7, I.EW/8, I.EW/9 a także rysunku planu w zakresie tych terenów przyjdzie zauważyć, że plan miejscowy stanowi kompletne uregulowanie dla danego obszaru planistycznego. Działanie organu nadzoru lub wyrok sądu niejednokrotnie powodują eliminację konkretnych zapisów planu z powodu ich niezgodności z prawem. Podobnie sytuacja przedstawia się w niniejszym przypadku, gdzie zasadnie w ocenie Sądu w składzie orzekającym Wojewoda Dolnośląski zakwestionował zapisy planu w tym również

załącznik graficzny związane z drogami wewnętrznymi. Skoro doszło mocą niniejszego wyroku do stwierdzenia nieważności przedmiotowych zapisów, konsekwencją będzie konieczność eliminacji zapisów związanych z terenami o przeznaczeniu podstawowym jako tereny elektrowni wiatrowych. Słusznie Wojewoda Dolnośląski zauważa, iż tereny te zostaną pozbawione obsługi komunikacyjnej, co z kolei powoduje kolizję z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nie można jednocześnie zgodzić się z argumentacją Rady Gminy Udanin zamieszczonymi w odpowiedzi na skargę, że działki jako całość (w tym wypadku działki rolne), na których w niewielkiej części, planuje się lokalizację elektrowni wiatrowych posiadają dostęp do drogi publicznej. Podobnie nie znajduje uzasadnienia teza jakoby elektrownie wiatrowe nie potrzebowały dostępu do drogi publicznej.

W podsumowaniu powyższych rozważań Sąd przyjął za uzasadnione postawione w skardze zarzuty, gdyż jak zasadnie argumentował to organ nadzoru, zakwestionowane przepisy uchwały - szczegółowo wymienione w pkt I sentencji wyroku - podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu, co wobec treści art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzić musiało do stwierdzenia ich nieważności. Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach orzeczono zaś zgodnie z dyspozycją art. 200 p.p.s.a. i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.).