



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 września 2023 r.

Poz. 5190

WYROK NR II SA/WR 722/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Asesor WSA Małwina Jaworska - Wołyński

Wiktoria Sojka - Ratajczyk

po rozpoznaniu na rozprawie w Wydziale II w dniu 6 kwietnia 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Radwanice
z dnia 10 czerwca 2022 r. nr XXXIX/277/22
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
obrębów: Drożów, Drożyna, Lipin, Przesieczna w gminie Radwanice

I. stwierdza nieważność § 6 pkt 8, § 10 pkt 2 we fragmencie „RU”, § 14 ust. 4 i ust. 5 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenów MNU/1, MNU/2 i U/1;

II. umarza postępowanie sądowe w zakresie stwierdzenia nieważności § 14 ust. 3 oraz załącznika graficznego zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki o nr 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9;

III. zasądza od Gminy Radwanice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. z 2022 r., poz. 559) wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 8, § 10 pkt 2 we fragmencie: „RU”, § 14 ust. 3 w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9 oraz § 14 ust. 4 i 5 uchwały nr XXXIX/277/22 Rady Gminy w Radwanicach z 10.06.2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów: Drożów, Drożyna, Lipin, Przesieczna w gminie Radwanice oraz załącznika graficznego do tej uchwały w części w jakiej wyznacza teren AG/9 dla działki o numerze ewidencyjnym 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów oraz w zakresie terenów MNU/1, MNU/2 i U/1.

Formułując tej treści żądanie skargi jej autor zarzucił Radzie Gminy podjęcie:

1) § 6 pkt 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503) - dalej jako: u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) - dalej jako: rozporządzenie, polegającym na ustaleniu bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących prowadzenia monitoringu wpływu eksploatacji elektrowni fotowoltaicznych na środowisko;

2) § 10 pkt 2 we fragmencie „RU” uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), polegającym na dokonaniu ustaleń w zakresie scalania i podziału dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne;

3) § 14 ust. 3 uchwały w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9 z istotnym naruszeniem 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego, poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze;

4) § 14 ust. 4, 5 i 6 uchwały z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolem MNU/1 i MNU/2 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług w przeznaczeniu podstawowym oraz terenów sportu i rekreacji w przeznaczeniu uzupełniającym oraz dla terenu oznaczonego symbolem U/1 dla zabudowy usługowej w przeznaczeniu podstawowym.

Uzasadniając zarzuty skargi organ nadzoru powołał się na wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. obowiązek określenia w miejscowym planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.) – dalej: p.o.ś. oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. W § 6 ust. 8 uchwały ustanowiono zaś obowiązek prowadzenia monitoringu wpływu na środowisko eksploatacji elektrowni fotowoltaicznych na terenach oznaczonych symbolem EE/1. W tym samym przepisie wskazano, że celem tej regulacji jest uniknięcie negatywnych oddziaływań mogących się pojawić w trakcie eksploatacji elektrowni. Zestawiając ze sobą regulacje ustawy z regulacjami uchwały organ nadzoru stwierdził, że w zakresie wskazanym w art. 15

ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków, jakie uregulowano w § 6 pkt 8 uchwały. Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika bowiem norma prawna, która pozwalałaby organowi stanowiącemu gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do nakazu prowadzenia monitoringu środowiskowego. Brak jest podstawy prawnej do ustanawiania w uchwałach będących miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego norm odnoszących się do tych kwestii. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiłoby nakładanie tego rodzaju obowiązków, a wobec jego braku należy uznać przytoczone zapisy za nieprawidłowe i jako takie niedopuszczalne. Plan miejscowy nie jest aktem prawnym pozwalającym na kształtowanie wymogów eksploatacyjnych dla elektrowni fotowoltaicznych, lecz aktem determinującym możliwość ich powstania albo ustalającym normy dotyczące przeznaczenia i zagospodarowania terenów, które uniemożliwią lokalizowania takich obiektów. Mając na uwadze powyższe Wojewoda stwierdził, że Rada Gminy, ustanawiając normy wynikające z § 6 ust. 8 uchwały, przekroczyła zakres delegacji ustawowej, a zatem przepisy te naruszają prawo w sposób istotny. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 6 ust. 8 uchwały.

Uzasadniając drugi z zarzutów skargi jej autor wskazał na wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. obowiązek określenia szczegółowych zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Wyjaśnił przy tym, że ogólne przepisy dotyczące powyższej materii zawarte zostały w ustawie o gospodarce nieruchomości. Powołując się na treść regulacji z art. 101 ust. 2 u.g.n. organ nadzoru wskazał, że przeprowadzenie procedury scalenia i podziału dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy ma nastąpić na obszarze objętym planem miejscowym i przeznaczonym w tym planie na cele inne niż rolne i leśne. Rada Gminy, w wykonaniu normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., określiła w § 10 uchwały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym - w § 10 pkt 2 uchwały ustaliła minimalną powierzchnię działki (1500 m²) na terenie oznaczonym m.in. symbolem RU. Uchwała określa przeznaczenie poszczególnych terenów, wskazując (w § 14 ust. 11), że tereny oznaczone symbolem RU to tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich. Jak wynika z załącznika nr 1 do rozporządzenia, tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich oraz gospodarstwach leśnych i rybackich (RU), a także tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich (RM), zgodnie z oznaczeniami, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, stanowią tereny użytkowane rolniczo. W świetle powyższych ustaleń organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy określiła zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych. Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, że Rada Gminy, dokonując tego rodzaju ustaleń w stosunku do terenów oznaczonych symbolem RU, naruszyła w sposób istotny przepis art. 101 ust. 2 u.g.n. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 10 pkt 2 we fragmencie „RU” uchwały.

Powołując się na treść art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którymi to przepisami przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, Wojewoda wskazał, że w planie miejscowym w odniesieniu do działki o nr 83/2 obejmującej użytki rolne klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów postanowiono o jej przeznaczeniu jako teren aktywności gospodarczej - AG/9, dla którego regulacje szczegółowe zawarte są w § 14 ust. 3 uchwały oraz na załączniku graficznym do uchwały. Ocena możliwości zagospodarowania nieruchomości rolnych na cele aktywności gospodarczej, wymaga w pierwszej kolejności od organu przygotowującego plan miejscowy uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia takich gruntów. Wojewoda wskazał, że działka nr 83/2 w części obejmującej użytki rolne klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów - oznaczona była we wniosku o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze

numerem 17 - w granicach oznaczonych na załączniku graficznym nr 1, w skali 1:3500, stanowiącym integralną część wniosku, konturem barwy żółtej. Zgodnie z załączoną do dokumentacji planistycznej - decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 04.12.2018 r. wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas III na cele nierolnicze wyłącznie w ramach zadań nr 1, 2, 3, 6, 10, 11, 12 i 16, natomiast w odniesieniu do zadań nr 4, 5, 7, 8 i 9 wprost tej zgody odmówiono. Z powyższego wynika, zdaniem organu nadzoru, że w stosunku do działki nr 83/2 w części obejmującej użytki rolne klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów - nie uzyskano zgody na przeznaczenie gruntów chronionych na cele nierolnicze. Odnosząc się do wyjaśnień udzielonych przez Przewodniczącą Rady Gminy z 07.07.2022 r. organ nadzoru stwierdził, że organy gminy dokonały własnej interpretacji decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 04.12.2018 r. uznając, że brak wskazania numeru (17) zadania w punkcie, w którym właściwy organ odmówił zgody na zmianę przeznaczenia - oznacza wyrażenie zgody w stosunku do tego zadania. W ocenie organu nadzoru, taka interpretacja jest niedopuszczalna. Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zgoda ta musi zostać wyrażona w decyzji i nie można jej domniemywać. Ponadto interpretacja przedstawiona w wyjaśnieniach jest pozbawiona logiki, gdyż w decyzji Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę oraz wprost odmówił zgody na przeznaczenie nierolnicze konkretnie wskazanych terenów - rozstrzygając w ten sposób o przeznaczeniu terenów objętych we wniosku zadaniami numer 1-12 i 16. Stwierdzić natomiast należy, że - nie rozstrzygnął o przeznaczeniu na cele nierolnicze działki o numerze 83/2 obejmującej użytki rolne klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów - objętej wnioskiem Wójta Gminy jako zadanie nr 17. W ocenie organu nadzoru - wyjaśnienia złożone w toku postępowania nadzorczego nie zasługują na uwzględnienie. Ponadto w wyjaśnieniach Gmina nie wskazała na okoliczności uzasadniające brak konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ani nie przedłożyła innej decyzji ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, zawierającej zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze działki o numerze ewidencyjnym 83/2 obejmującej użytki rolne klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów. Dlatego brak było możliwości wyłączenia gruntów zużytkowania rolnego bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a Rada Gminy, uchwalając przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze - bez zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi - naruszyła w sposób istotny przepis 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności § 14 ust. 3 uchwały w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9 oraz załącznika graficznego do uchwały w części w jakiej wyznacza teren AG/9 dla działki nr 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów.

Uzasadniając ostatni z zarzutów skargi jej autor powołał się na wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Uszczegółowienie elementów, które powinien zawierać plan miejscowy zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 pkt 9 lit. c powołanego rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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. W wykonaniu powyższego obowiązku Rada w § 8 ust. 2 uchwały postanowiła: „Ustala się obowiązek zapewnienia poszczególnym terenom właściwej ilości stanowisk do parkowania w ilości nie mniejszej niż: 1) na terenach MN, RM – minimum 1 miejsce/1 mieszkanie; 2) na terenach RU - minimum 2 miejsca; 3) na terenach AG, KSU - minimum 1 miejsce/5 zatrudnionych; na terenach US - minimum 4 miejsca; 5) dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy wyznaczyć analogicznie jak wskazano w przepisach odrębnych.” Z kolei w § 14 ust. 4 pkt 1 i 3 uchwały

Rada określiła przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem MNU/1-MNU/2: „1) przeznaczenie podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług; (...) 3) przeznaczenie uzupełniające: tereny sportu i rekreacji;”, a w § 14 ust. 5 pkt 1 - dla terenów oznaczonych symbolem U/1: „1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy usługowej;”. Jednocześnie w § 14 ust. 4 pkt 6 oraz w § 14 ust. 5 pkt 4 uchwały postanowiono, że „ustala się obowiązek zapewnienia w obrębie własności stanowisk postojowych, w formie parkingów lub garaży, w ilości określonej w § 8 ust. 2;”. Ze wskazanych regulacji uchwały wynika, że Rada Gminy nie określiła w uchwale ilości miejsc parkingowych na terenach oznaczonych symbolem MNU i U. W związku z powyższym - w ocenie organu nadzoru - nie zasługują na uwzględnienie wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy, zawarte piśmie z 07.07.2022 r., zgodnie z którymi „Dla terenów MNU oraz U wprowadzono zapis o obowiązku zapewnienia w obrębie własności stanowisk postojowych, w formie parkingów lub garaży”. W ocenie organu nadzoru brak w tekście planu miejscowego ustalenia - wobec terenów, na których dopuszczona jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi (MNU/1 i MNU/2) oraz zabudowa usługowa (U/1) - regulacji odnoszących się do liczby miejsc parkingowych narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ze wskazanych powyżej ustawowych regulacji wynika bowiem, że wskaźnik minimalnej liczby miejsc do parkowania stanowi element obligatoryjny planu miejscowego. W kontekście tak rozumianego obowiązku określenia poszczególnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu organ nadzoru uznał, że Rada Gminy nie uzasadniła, ani w treści uchwały, ani w wyjaśnieniach do uchwały zasadności braku określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania na terenach MNU i U. Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, że Rada Gminy, podejmując uchwałę bez uregulowania jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego względem terenów MNU/1, MNU/2 i U/1, naruszyła w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń przyjętych terenów MNU/1, MNU/2 oraz U/1, tj. § 14 ust. 4 i § 14 ust. 5 uchwały oraz załącznika do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolami MNU/1, MNU/2 oraz U/1.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy wniósł o oddalenie skargi w zakresie zarzutów opisanych w pkt I, III, IV oraz uwzględnienie skargi w zakresie zarzutu II.

Uznając za nieuprawniony zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia autor odpowiedzi na skargę wskazał, że w art. 72 i art. 73 p.o.ś., ustawodawca określił wymagania w zakresie ochrony środowiska jakie powinny spełniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 72 ust. 1 p.o.ś. zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu - w koncepcji, strategiach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności: 1) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu; 2) ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Przepis ten w ocenie Rady umożliwia wprowadzenie w drodze planu miejscowego warunku realizacji przedsięwzięcia, tj. wprowadza obowiązek prowadzenia monitoringu wpływu eksploatacji elektrowni fotowoltaicznej na środowisko. Rada korzystając z upoważnienia ustawowego a także realizując uzgodnienia RDOS wprowadziła taki warunek realizacji przedsięwzięcia.

Wnosząc o uwzględnienie skargi w zakresie zarzutu dotyczącego § 10 ust. 2 we fragmencie RU, Wójt wskazał, że przyjęcie dla obszarów RU zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem jest wynikiem oczywistej omyłki.

W zakresie zarzutu zawartego w punkcie 3, a dotyczącego § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki o nr 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9, Wójt wskazał, że Rada podtrzymuje argumentację złożoną w piśmie z 07.07.2022 r. sprowadzającą się do uznania, że na realizację zadania nr 17 została wyrażona

zgoda. Zgodnie z otrzymaną decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 04.12.2018 r., w pkt 2 wskazano zadania nr 4, 5, 7, 8 i 9 dla których nie wyrażono zgody na zmianę przeznaczenia w planie miejscowym, nie wymieniono natomiast zadania nr 17. Uznając brak wskazanego numeru zadania za wyrażenie zgody w stosunku do tego zadania – „milcząca zgoda”. Ponadto wójt wskazał, że część działki nr 83/2 miała obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego z przeznaczeniem działki pod „teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług komercyjnych” oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem MN/UC - uchwała nr XII/60/08.

W zakresie zarzutu zawartego w punkcie 4, a dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w § 14 ust. 4, ust. 5 oraz ust. 6 zaskarżonej uchwały, Wójt wskazał w odpowiedzi na skargę, że Rada w uchwale odwołała się do zapisów zawartych w § 8 ust. 2. W tym przepisie Rada określiła minimalną liczbę miejsc do parkowania. Zdaniem Rady należy przyjąć, jak w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały, że dla terenów MNU minimum 1 miejsce /1 mieszkanie, a na terenie U jak w § 8 ust. 2 pkt 4 minimum 4 miejsca. W zakresie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez brak określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla terenu określonego jako US/1 (§ 14 ust. 6 uchwał) wskazano natomiast, że w § 8 ust. 2 pkt 4 uchwały określono wskaźnik miejsc do parkowania dla tego przeznaczenia na minimum 4 miejsca parkowania.

W piśmie procesowym z 15.11.2022 r. Wojewoda odniósł się do stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę. Odnosząc się do kwestii stwierdzenia nieważności § 6 pkt 8 uchwały zauważył, że strona przeciwna błędnie powołuje się na art. 72 ust. 1 p.o.ś., który w jej ocenie stanowi podstawę do ustalenia w treści planu miejscowego kwestionowanego zapisu, w sytuacji wskazywania na treść innego przepisu, a mianowicie art. 71 ust. 1 i 2 tej ustawy. Przepis art. 72 p.o.ś. dotyczy bowiem wymagań realizowanych jako wynik opracowania fizjograficznego. W kontekście art. 71 ust. 1 i 2 p.o.ś. należy zauważyć, że w relacji do uregulowań zamieszczanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, realizacja postulatów odnośnie ochrony środowiska może przybierać formę zapisów poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska. Zatem na gruncie przepisów MPZP tego typu warunki i rozwiązanie, o których mowa w art. 71 ust. 2 p.o.ś., odnoszą się do materii sposobu zagospodarowania danych terenów, a nie jak w kwestionowanym przepisie § 6 pkt 8 uchwały wymagań co do sposobu już realizowanego przedsięwzięcia na etapie jego eksploatacji. Wymóg określony w kwestionowanym zapisie planu miejscowego nie dotyczy bowiem sposobu zagospodarowania terenu EE/1, na którym ma być zlokalizowana elektrownia fotowoltaiczna, lecz sposobu i warunków jakim będzie podlegała jej eksploatacja.

Wojewoda nie podzielił również stanowiska Rady dotyczącego uzyskania zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I- III, którymi są tereny działki o nr 83/2. W tym zakresie organ nadzoru wskazał, że strona przeciwna w treści odpowiedzi na skargę próbuje dowodzić, że sposób sporządzenia zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju w zakresie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, poprzez nieujęcie kwestii działki nr 83/2 zarówno w części dotyczącej wyrażenia takiej zgody, jak również w części nie wyrażającej zgody, prowadzi do wniosków, że w stosunku do działki nr 83/2 nastąpiła „milcząca zgoda”. Wojewoda nie zgodził się z taką interpretacją działania organu wyrażającego ewentualną zgodę na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze. Zauważyć, że na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca nie przewidział w zakresie spraw dotyczących wyrażania zgód na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, instytucji milczącego ich załatwienia. Tymczasem w myśl art. 122a § 1 k.p.a. sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Zatem ustawodawca uwarunkował możliwość załatwienia sprawy w sposób milczący od istnienia przepisu szczególnego. Przyjęta regulacja w art. 122a § 1 k.p.a. wymaga do ustalenia dopuszczalności milczącego załatwienia sprawy przepisu szczególnego. Tylko jeżeli przepis szczególny ustawy materialnoprawnej *expressis verbis* stanowi o załatwieniu sprawy milcząco, uznanie, że doszło do milczącego załatwienia sprawy, jest dopuszczalne. Brak takiej regulacji w przepisie szczególnym wyłącza przyjęcie, że sprawa została załatwiona milcząco.

Wojewoda nie zgodził się również z twierdzeniami strony przeciwnej co do prawidłowego zrealizowania wobec terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami MNU/1, MNU/2 oraz U/1 wymogu określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów. Wbrew bowiem twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, Zdaniem Wojewody, w § 8 ust. 2 uchwały w żaden sposób nie określa minimalnej liczby miejsc postojowych dla terenów MNU/1, MNU/2 oraz U/1. Posługując się ustalonym w MPZP oznaczeniem poszczególnych przeznaczeń terenów w porównaniu z zapisami § 8 ust. 2 uchwały, nie sposób uznać, że w ramach oznaczenia MN wymienionego w pkt 1 tego przepisu mieści się również MNU/1 i MNU/2, jak również w ramach oznaczenia US w pkt 4 mieści się także U/1. Taki sposób interpretacji przepisów § 8 ust. 2 uchwały w kontekście § 14 ust. 4 pkt 6 oraz ust. 5 pkt 4, nie tylko stoi w sprzeczności z literalnym brzmieniem tych przepisów, ale także stoi w niezgodzie z pozostałymi przepisami uchwały, w ramach których w sposób jednoznaczny wyróżnia się przeznaczenie o symbolu MN od MNU oraz U od US (np. § 6 pkt 3 lit. a, § 6 pkt 5, § 14 określający ustalenia szczegółowe wobec poszczególnych przeznaczeń terenów).

W piśmie procesowym z 07.02.2023 r. Wójt Gminy Radwanice wyjaśnił, że po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej wniosku o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze z 14.05.2018 r. oraz skorygowanego pismem z 25.10.2018 r., w zakresie zarzutu dotyczącego § 14 ust. 3 uchwały, w odniesieniu do działki o numerze 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drozów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9, Gmina Radwanice uzyskała zgodę (zgodnie z decyzją nr GZ.tr.602.231.1.2018 z 04.12.2018 r.) na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, gdyż działka ta ujęta została w skorygowanym wniosku jako zadanie nr 16.

W piśmie procesowym z 20.02.2023 r. Wojewoda wycofał skargę w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 3 uchwały, podtrzymując skargę w pozostałym zakresie.

Na rozprawie w dniu 06.04.2023 r. pełnomocnik Wojewody sprostował błędne żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności § 14 ust. 6 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259) - dalej: p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te korespondują z art. 91 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przywołać należy również art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) - dalej: u.p.z.p., zgodnie z którym istotne 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. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać zatem z zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu

studium lub planu. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Skargę w niniejszej sprawie wniósł Wojewoda Dolnośląski na uchwałę Rady Gminy Radwanice nr XXXIX/277/22 z 10.06.2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów: Drożów, Drożyna, Lipin, Przesieczna w gminie Radwanice.

W skardze organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 8 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia polegającym na ustaleniu bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących prowadzenia monitoringu wpływu eksploatacji elektrowni fotowoltaicznych na środowisko.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i art. 73 p.o.ś.; b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;

Z powyższych przepisów wynika, że w odniesieniu do § 6 pkt 8 uchwały Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej dla ustaleń MPZP. Uwzględniając bowiem treść art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. oraz regulację prawną wynikającą z art. 72 i art. 73 p.o.ś., w ocenie Sądu, brak jest podstaw do wprowadzenia w MPZP regulacji odnoszących się - w celu uniknięcia negatywnych oddziaływań mogących pojawić się w terenie eksploatacji elektrowni fotowoltaicznych na terenach EE/1 – do obowiązku prowadzenia monitoringu wpływu eksploatacji elektrowni fotowoltaicznej na środowisko. Kwestionowany obowiązek wykracza poza zakres celów MPZP, jakim są ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Przeciwno określeniu w MPZP takich obowiązków przemawia również brak podstaw prawnych do ich wyegzekwowania. Podkreślić należy przy tym, że regulacje prawne dotyczące monitoringu środowiska zawarte są w art. 25 i następnych ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto, gdy chodzi o badania skutków planów miejscowych, a więc dokumentów wymagających strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, to obowiązek monitoringu leży po stronie organu, który taką strategiczną ocenę przeprowadził (art. 55 ust. 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko). Z kolei w odniesieniu do oddziaływania konkretnych inwestycji (w rozważanym przypadku elektrowni fotowoltaicznej) obowiązki ich monitoringu są przedmiotem postępowania w sprawie decyzji środowiskowej (zob. art. 62 ust. 1 pkt 3, art. 66 ust. 1 pkt 16, art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Rację ma oczywiście Wojewoda wskazując, że § 10 pkt 2 we fragmencie „RU” uchwały narusza art. 101 ust. 2 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), poprzez dokonanie ustaleń w zakresie scalania i podziału dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne. Takie naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjętych zasad nie można ustalać dla terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne.

Z istotnym naruszeniem § 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. została podjęta również regulacja § 14 ust. 4 i ust. 5 uchwały, polegająca na braku określenia wskaźników w zakresie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla terenów oznaczonych symbolem MNU/1 i MNU/2 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług w przeznaczeniu podstawowym oraz dla terenu oznaczonego symbolem U/1 dla zabudowy usługowej w przeznaczeniu podstawowym, a ponadto określenie jedynie minimalnej liczby miejsc do parkowania

dla terenu sportu i rekreacji stanowiących przeznaczenie uzupełniające (§ 14 ust. 4 pkt 3 uchwały), w sytuacji w której regulacje planistyczne przewidują także teren sportu i rekreacji, jako jedno z przeznaczeń podstawowych (§ 14 ust. 6 uchwały). Biorąc pod uwagę stanowisko strony przeciwnej, zasadnie organ nadzoru uznał, że § 8 ust. 2 uchwały w żaden sposób nie określa minimalnej liczby miejsc postojowych dla terenów MNU/1 do MNU/2 oraz U/1. Nie sposób w szczególności uznać, że w ramach przeznaczenia MN wymienionego w pkt 1 tego przepisu mieści się również MNU/1 i MNU/2, jak również w ramach przeznaczenia US w pkt 4 mieści się także U/1. Taki sposób interpretacji przepisów § 8 ust. 2 uchwały w kontekście § 14 ust. 4 pkt 6 oraz ust. 5 pkt 4 uchwały stoi w sprzeczności z literalnym brzmieniem tych przepisów. Ponadto wskazać należy za organem nadzoru, że stanowisku Rady sprzeciwia się treść pozostałych regulacji uchwały planistycznej, w ramach których w sposób jednoznaczny odróżnia się przeznaczenie o symbolu MN od przeznaczenia MNU oraz przeznaczenie U od przeznaczenia US (np. § 6 pkt 3 lit. a, § 6 pkt 5, § 14 określający ustalenia szczegółowe wobec poszczególnych przeznaczeń terenów).

W związku z powyższym, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd rozpoznając sprawę stwierdził, że badane przepisy uchwały zostały uchwalone z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu. Tym samym zachodzi przesłanka do stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części, o czym Sąd orzekł w pkt 1 sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Wobec oświadczenia pełnomocnika organu nadzoru zawartego w piśmie z 20.02.2023 r. o cofnięciu skargi w zakresie § 14 ust. 3 uchwały w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 83/2 w zakresie użytków rolnych klasy IIIa i IIIb w obrębie Drożów położonych na rysunku planu w ramach terenu oznaczonego symbolem AG/9, Sąd uznał, że cofnięcie skargi w tym zakresie nie zmierza do obejścia prawa i nie spowoduje utrzymania w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Mając powyższe na uwadze, Sąd w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 60 w zw. z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. umorzył postępowanie.

O kosztach postępowania (pkt 3 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.