



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 lutego 2012 r.

Poz. 1031

WYROK NR SYGN. AKT: II SA/LU 169/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 27 kwietnia 2011 r.

**w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Gminy Krzywda z dnia 9 listopada 2010 r.
Nr XL/257/10 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec

Sędziowie: Sędzia NSA Witold Falczyński, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)

Protokolant: Sekretarz sądowy Beata Skubis-Kawczyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Krzywda

z dnia 9 listopada 2010 r. Nr XL/257/10

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Na oryginałe właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Skargą z dnia 8 lutego 2011 r. Wojewoda Lubelski domagał się stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Krzywda z dnia 9 listopada 2010 r. Nr XL/257/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krzywda, dowodząc, iż została ona podjęta z naruszeniem toku procedury planistycznej. Wspomniane naruszenie polegało w ocenie organu nadzorczego na zaniechaniu uzyskania opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej co do ustaleń planu w zakresie telekomunikacji, o czym stanowi art. 17 pkt 3 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ przypomniał, że wprowadzenie obowiązku uzyskania opinii Prezesa UKE w procedurze opracowywania projektu planu miejscowego nastąpiło z mocy art. 70 pkt 4 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 106, poz. 675), która weszła w życie w dniu 17 lipca 2010 r. Zgodnie z art. 70 pkt 4 powyższej ustawy do art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został dodany zapis oznaczony lit. d), nakładający obowiązek uzyskania wspomnianej opinii. Jak wynika z dokumentacji planistycznej przedmiotowej uchwały, procedura uzyskiwania stosownych uzgodnień i opinii została rozpoczęta w dniu 5 sierpnia 2009 r. (pismo Wójta Gminy z dnia 5 sierpnia 2009 r. udostępniające do uzgodnienia i opinii projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krzywda). W dniu wejścia w życie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych projekt planu był na etapie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nierolnicze

i nieleśne i przed wyłożeniem do publicznego wglądu. W przekonaniu Wojewody, fakt, iż procedura planistyczna w przedmiotowej sprawie rozpoczęła się przed dniem 17 lipca 2010 r. nie zwalniał Wójta Gminy Krzywda z obowiązku uzyskania opinii Prezesa UKE, określonej w art. 17 pkt 4 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie zawierają bowiem przepisów przejściowych dotyczących znajdujących się w toku procedur uchwalania studiów i planów miejscowych, które pozwalałyby na stosowanie przepisów obowiązujących przed nowelizacją. Powołując się na orzecznictwo sądowe stwierdził, że brak przepisów intertemporalnych pozwala na zastosowanie zasady bezpośredniego działania nowego prawa, w myśl której od chwili wejścia w życie przepisów nowej ustawy, należy je stosować do wszystkich stosunków prawnych, zdarzeń, czy stanów rzeczy danego rodzaju - zarówno tych, które dopiero zaistnieją, jak i tych, które powstały wcześniej i trwają nadal - po wejściu w życie nowych norm prawnych. Skoro zakończenie procedury planistycznej następuje dopiero z chwilą podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego Rada była zatem zobowiązana uzyskać także opinię Prezesa UKE. W niniejszej sprawie procedura planistyczna zakończona została w dniu 19 listopada 2010 r., a poszczególne jej czynności były podejmowane także po dniu 17 lipca 2010 r. (np. od dnia 18 sierpnia do 8 września 2010 r. odbywało się wyłożenie do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; termin na zgłaszanie uwag do projektu planu został wyznaczony do dnia 23 września 2010 r.). Z powyższego wynika zatem, że do chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, nie została jeszcze zakończona cała procedura planistyczna, a co za tym idzie, nie było przeszkód do uzupełnienia dokumentacji planistycznej o wymaganą opinię Prezesa UKE. Wojewoda podkreślił przy tym, że z dokonanej analizy zapisów planu zagospodarowania miejscowego gminy Krzywda wynika, iż w części obejmującej: § 5 ust. 9 pkt 1; § 6 ust. 1 pkt 2; oraz § 10 ust. 7 pkt 3 uchwały ustalenia planu pozostają w sprzeczności z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w myśl którego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Wojewoda wytknął Radzie naruszenie także art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuwzględnienie uwag Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie w odniesieniu do 18 zagadnień, które szczegółowo wskazał w treści swojego postanowienia z dnia 26 sierpnia 2009 r. Wprowadzone zmiany miały dotyczyć uwzględnienia w planie stanowiska archeologicznego, wytyczenia granic otoczenia i samych obiektów wpisanych do rejestru zabytków, zmiany stref ochrony konserwatorskiej, uzupełnienia funkcji terenów poszczególnych miejscowości o funkcję "ZP" (tereny zieleni urządzonej) oraz wprowadzenia dodatkowych stref ochrony konserwatorskiej "B", wynikających z konieczności ochrony terenów bezpośrednio przyległych do terenów wpisanych do rejestru zabytków, związanych z nią historycznie i kompozycyjnie.

W ocenie Wojewody nie został spełniony także określony w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu mającym zastosowanie do przedmiotowej uchwały) wymóg stwierdzenia zgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przed podjęciem zaskarżonej uchwały. Tymczasem szereg ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krzywda, przyjętego w dniu 24 czerwca 2002 r. (uchwała Nr XXXI/301/2002 Rady gminy Krzywda). I tak kolejno, sprzeczność ta dotyczy:

- w Załączniku Nr 1 do uchwały:

- rys. nr 2 - obszar 10-RM/MN - w planie: teren zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej, w studium: strefa dolin i strefa rolna;
- rys. nr 3 - obszary 1-MN/U, 2-MN/U, 3-MN/U, 4-MN/U - w planie: tereny zabudowy jednorodzinnej i usługowej, w studium: przemysł w strefie biznesowo-usługowej;
- rys. nr 5 - obszar 1-PG - w planie: tereny górnicze, w studium: osadnictwo o charakterze rekreacyjno-usługowym z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej;
- rys. nr 7 - obszar 3-P - w planie: tereny zabudowy produkcyjnej, w studium: oczyszczalnia ścieków (oznaczona jako NO);
- rys. nr 11 - obszar 2-ML - w planie: tereny zabudowy letniskowej, w studium: wody otwarte;

- rys. nr 12 A - obszar 3-RM/MN - w planie: tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej, w studium: strefa rolna; - obszar 17 -RM/MN - w planie tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej, w studium: lasy i dolesienia;

- rys. nr 12 B - obszar 11-MN/U - w planie: tereny zabudowy jednorodzinnej i usług, w studium: lasy i dolesienia; - obszar 16-MN/U - w planie: tereny zabudowy zagrodowej i usług, w studium: lasy i strefa rolna; - obszary 23-MN/MR, 24-MN/MR, 25-MN/MR - w planie: brak ustalenia przeznaczenia terenu dla oznaczenia MN/MR zarówno w ustaleniach ogólnych planu jak i w szczegółowych, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 15 - obszar 3-U - w planie: tereny usług, w studium: strefa rolna; obszar - 39-RM/MN - w planie: tereny zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej, w studium: lasy i dolesienia;

- rys. nr 18 - obszar 3-U - w planie: tereny usług, studium: strefa dolesienia; obszar - 3-U/MN - w planie: tereny usług i zabudowy jednorodzinnej, w studium: strefa rolna;

- w Załączniku Nr 2:

- rys. nr 2 - obszar Lz - w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 3 - obszar Lz - w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: przemysł w strefie biznesowo - usługowej;

- rys. nr 7 - obszar Lz - w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna oraz tereny rozwojowe w obszarze stref B i C (zabudowa o charakterze biznesowym z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej i usług);

- rys. nr 8 A - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna i wody otwarte;

- rys. nr 11 B - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 14 - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 15 D - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 17 - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna i gazociąg wysokiego ciśnienia;

- rys. nr 19 B - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 20 - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 21 - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 23 - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna;

- rys. nr 26 E - obszar Lz- w planie: grunty przeznaczone do zalesienia, w studium: strefa rolna.

Ponadto określone przez Radę Gminy w załącznikach graficznych ustalenia dla ww. obszarów pozostają w sprzeczności z ustaleniami dokonanymi dla tych terenów w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krzywdy oraz z rysunkiem Studium.

Zdaniem organu nadzoru wadą uchwały jest ponadto brak określenia w załącznikach do uchwały nieprzekraczalnej linii zabudowy co stanowi naruszenie § 7 pkt 8 rozporządzenie 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). Linia ta rozgranicza teren zabudowy, o istotnym znaczeniu np. przy podejmowaniu decyzji dotyczącej pozwolenia na budowę. Jasne ustalenie linii zabudowy w zakresie przewidywanej powierzchni pozwala bowiem na usytuowanie budynków w ramach tych linii, przy zachowaniu wymogów, w tym odległościowych przewidzianych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zm.). W ocenie organu brak jest nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu lasów na rysunkach planu:

- w załączniku Nr 1:

- rys. nr 1 - teren 2-RM/MN;

- rys. nr 5 - teren 9-RM/MN;
- rys. nr 7 - tereny: 2-P, 4-MN/U, 2-RM/MN, 3-RM/MN, 4-P, 3-P, 2-MN/U, 1- MN, 1-MW, 1-U/MN;
- rys. nr 11 - tereny: 9-RM/MN, 4-RM/MN, 1-P;
- rys. nr 12 A-tereny: 1-MW, 7-RM/MN;
- rys. nr 12 B - tereny: 24-MN/MR, 11-MN/U, 16-MN/U, 20-MN/U, 5-MN, 4- MN,6-PU;
- rys. nr 16 - tereny: 1-ML, 2-RM/MN;
- rys. nr 17 - tereny: 3-RM/MN, 4-RM/MN, 9-RM/MN, 10-RM/MN;
- rys. nr 19 A - tereny: 11-RM/MN, 2-U;
- rys. nr 20 - tereny: 4-RM/MN, 1-RM/MN, 2-RM/MN, 1-U;
- rys. nr 21 - teren 5-RM/MN;
- rys. nr 26 B 3-PU, 6-U/MN;
- rys. nr 27 - tereny: 3-RM/MN, 1-RM/MN, 1-PU, 13-RM/MN, "17-RM/MN, 33-RM/MN, 34-RM/MN.

Natomiast tereny oznaczone symbolami: 34-RM/MN, 35-RM/MN, 29-RM/MN, 30-RM/MN, 8-RM/MN, 10-RM/MN (Załącznik Nr 1, rys. nr 15) oraz 1-RM/MN, 2-RM/MN, 3-RM/MN (Załącznik Nr 1, rys. nr 19 B) nie posiadają ustaleń na rysunkach planu, co do nieprzekraczalnych linii zabudowy od rowów.

Wadą uchwały jest również określenie w § 55 zerowej stawki opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym z opracowania planu dla pozostałych terenów objętych planem. W ocenie Wojewody zapis ten jest sprzeczny z uregulowaniami art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro bowiem ustawodawca przesądza o istnieniu prawnego obowiązku wniesienia jej w okolicznościach wymienionych w przepisie art. 36 ust. 4 ustawy, to zakres swobody w orzekaniu o jej wysokości przez właściwy organ doznaje ograniczenia nie tylko co do przekroczenia określonej w ustawie górnej wysokości 30%, ale także wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej. Ustalenie stawki zerowej omawianej opłaty nie tylko nie mieści się w granicach prawnych wynikających z przepisu art. 36 ust. 4 ustawy, lecz również prowadzi do zniweczenia woli ustawodawcy, wskazującego na rentę planistyczną jako jeden z elementów systemu danin o charakterze publicznym, a także dochodu budżetu gminy.

Wadliwe jest także zdaniem organu nadzoru ustalenie w § 14 ust. 6 uchwały nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów kolejowych w odległości 6 m od granic tych terenów. Uregulowanie powyższe odbiega bowiem od treści art. 53 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późno zm.), w myśl którego:

- usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości nie zakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także nie powodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego (ust. 1);

- budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4 (ust. 2);

- odległości, o których mowa w ust. 2, dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach (ust. 3);

- przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy (ust. 4).

W ocenie Wojewody analizowany plan miejscowy narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również poprzez nieokreślenie szczególnych warunków w zagospodarowaniu terenów, przez które przebiegają gazociągi oraz nieokreślenie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów. W § 21 ust. 1 uchwały ustalono bowiem docelowo zaopatrzenie terenu gminy w gaz ziemny przewodowy gazociągami średniego i niskiego ciśnienia. Ponadto w ust. 3 pkt 2 tej regulacji

Rada ustaliła dla terenów zaopatrzenia w gaz ziemny obowiązkowe ogrodzenie omawianego terenu z urządzeniami i obiektami kubaturowymi. Natomiast na rysunkach planu (np. Załącznik Nr 1 rys. nr 5) brak jest odległości podstawowej (strefy ochronnej) od gazociągu wysokiego ciśnienia oraz od sieci elektroenergetycznych SN. Tymczasem plan miejscowy powinien jednoznacznie określić szczególnie warunki zagospodarowania terenów, przez które przebiegają gazociągi oraz ograniczenia, w tym zakaz zabudowy. Ograniczenia w użytkowaniu powyższych terenów wynikają z przepisów dotyczących sieci gazowych. W przepisach tych (różnych ze względu na rok budowy gazociągu - będą to odpowiednio: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1055), Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe. (Dz. U. z 1995 r., Nr 139, poz. 686) albo Zarządzenie Ministra Przemysłu z dnia 24 czerwca 1989 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. z 1989 r., Nr 45, poz. 243)) określono odległości gazociągów, jakie powinny być zachowane, od poszczególnych obiektów budowlanych. Powyższe ograniczenia powinny być zawarte w ustaleniach tekstowych planu, natomiast zasięg tzw. "stref bezpieczeństwa" powinien być naniesiony na rysunek planu.

Wojewoda zwrócił także uwagę, iż zaskarżona uchwała, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 1-US, 8-U/MN w Woli Okrzejskiej (Załącznik Nr 1, rys. nr 26 B), nie spełnia wymogu określania zarówno w części tekstowej, jaki w części rysunkowej planu, obsługi komunikacyjnej. Ponieważ plan miejscowy jest podstawą do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, niezbędne jest określenie obsługi komunikacyjnej działek budowlanych nie przylegających bezpośrednio do drogi publicznej.

Za niezgodne z § 7 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uznał Wojewoda sporządzenie rysunków miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krzywda bez umieszczenia na nich właściwego wyrysu ze studium z zaznaczonymi granicami danego rysunku. Ponadto w jego mniemaniu wobec zamieszczenia w ustaleniach planu pojęcia "zabudowy zwartej", której definicji nie zawierają obowiązujące przepisy Rada Gminy winna była zamieścić wyjaśnienie tego pojęcia w treści planu miejscowego (w tzw. "słowniczku"). Zwrócił również uwagę na brak w Załączniku Nr 2 uchwały na rysunkach nr 11 A i nr 26 B treści planu, tzn. gruntów wyłączonych z zabudowy i gruntów przeznaczonych do zalesienia.

Rada Gminy Krzywda wniosła o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutu niedopełnienia wymogu wystąpienia o opinię projektu planu do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji podniosła, iż w chwili wejścia w życie przepisu statuującego ten obowiązek proces opiniowania i uzgadniania projektu planu był już ukończony i znajdował się w kolejnej fazie procedur planistycznych tj. na etapie uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Rada zwróciła również uwagę, że ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie zawiera regulacji przejściowych, stanowiących o jej zastosowaniu do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie tj. przed dniem 17 lipca 2010 r. i znajdujących się na etapie uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów. Według Rady uzyskiwanie opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na tym etapie stanowiłoby naruszenie procedurę planistyczną określoną w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i powinni mieć miejsce w drodze zmiany planu. Wynika to stąd, że ustawodawca zobowiązał gminy do dostosowania treści planów miejscowych do wymagań wynikających z art. 46 ust. 1 tej ustawy w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Rada Gminy Krzywda wyjaśniła ponadto, że wszystkie uwagi zawarte w postanowieniu Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie z dnia 26 sierpnia 2009 r. zostały przyjęte i uwzględnione w pracach planistycznych, a następnie zawarte w projekcie planu.

Za nieuzasadniony uznano również zarzut skargi dotyczący niezgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krzywda. Według Rady Gminy studium jest jedynie zapisem zasad polityki przestrzennej gminy, a więc rysunki studium należy traktować jako zasady, a nie jako lokalizacje, czy ścisłe granice. Oznacza to możliwość korekty granic terenów o funkcjach określonych w planie miejscowym w stosunku do zapisów studium i dostosowywanie ich do aktualnych potrzeb. Tak postąpiono przy określaniu granic gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz wyłączonych z zabudowy, które na rysunku studium wyznaczono orientacyjnie, bez analizy uwzględniającej granice działek geodezyjnych, gdyż na mapach sporządzonych w skali 1: 25 000 nie ma takiej możliwości. Rada nie zgodziła się z Wojewodą, jakoby wadą planu było nie ustalenie linii zabudowy. Jej zdaniem rysunek planu jest wprawdzie istotnym uzupełnieniem tekstu uchwały, jednak nie musi w formie graficznej

powtarzać ustaleń planu. W przypadku określenia linii zabudowy, odległości od dróg lub innych terenów może określona w tekście planu i dodatkowo na rysunku lub tylko w formie tekstowej. Odległość zabudowy od terenu lasu może być określona w formie nieprzekraczalnej linii zabudowy, ale nie musi. Jeśli bowiem nie jest ona wyznaczona w planie, co ma miejsce w sprawie, obowiązują wówczas ustalenia zawarte w § 271 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W planie ustalono natomiast linie zabudowy od rowów. Bezasadny jest także w opinii Rady zarzut dotyczący zerowej stawki jednorazowej opłaty pobieranej w razie zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczono, że ustawodawca określił jedynie maksymalną stawkę. Organ samorządu terytorialnego może odstąpić od pobierania niektórych należności i w tym przypadku tak postąpił, co jest wyrazem elastycznej polityki fiskalnej mającej z kolei wpływ na kształtowanie przestrzennego zagospodarowania terenu gminy. W zakresie niezgodności ustalonych w planie linii zabudowy od terenów kolejowych z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, Rada wyjaśniła, że nie kwestionuje jej zapisów, ale ustalenia planu miały nie dopuścić do znacznego ograniczenia możliwości wykorzystania działek budowlanych przylegających do terenów kolejowych. Podniesiono również, że istniejący gazociąg znajduje się poza granicami planu, w związku z czym nie określano jego strefy ochronnej. Jego przebieg na podkładzie mapy należy traktować jako informacje, a nie ustalenie planu. Brak natomiast określenia odległości zabudowy od linii energetycznej SN na rysunku planu nie oznacza, że ustalenie to nie obowiązuje, skoro określono je w § 23 ust. 4 i 5 uchwały. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wad załączników graficznych w zakresie podziału nieruchomości i standardów działek budowlanych, a przypadku terenów w Woli Okrzejskiej dotyczących obsługi komunikacyjnej Rada wyjaśniła, że ze względu na dużą liczbę rysunków, rysunek studium dołączono do uchwały jako odrębny załącznik, zaznaczając na nim tereny objęte planem. Z planu wynika także bezpośredni dostęp terenów oznaczonych symbolami 1- US i 8 –U/MN do drogi publicznej. W pierwszym przypadku poprzez drogę wewnętrzną 4- KDW, w drugim do drogi 3 – KDG po jej poszerzeniu na odcinku przechodzącym na gruntach wsi Okrzeja. Rada uznała także za nieuzasadniony zarzut braku definicji zabudowy zwartej. Stwierdziła, że w § 13 ust. 3 pkt. 1 i 2 uchwały określono szerokość frontu działki oraz minimalną powierzchnię działki dla zabudowy wolnostojącej, bliźniaczej i zwartej, co oznacza, że trzecia kategoria zabudowy obejmuje budynki połączone ze sobą bezpośrednio i jest ich więcej niż dwa. Ten typ zabudowy określany jest jako zabudowa szeregowa, wobec czego zapis ten nie powinien wzbudzać wątpliwości interpretacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Jak słusznie zauważył Wojewoda Lubelski art. 70 ust.4 ustawy z dnia 7 maja 2010 r., o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675) dokonał m.in. zmiany w art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zmianami), wprowadzając obowiązek uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego także z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji (art. 17 ust. 6 pkt. d). Bezspornym w sprawie jest, że pomimo wejścia tego przepisu w życie z dniem 17 lipca 2010 r. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z tym organem nie uzgadniano. Nie można przy tym podzielić poglądu zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę, że zaniechanie uzgodnienia projektu planu w tym zakresie spowodowane było zakończeniem etapu jego uzgadniania i opiniowania. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że procedura planistyczna nie kończy się na wspomnianych uzgodnieniach, ale jej zwieńczeniem jest przedstawienie wojewodzie uchwały w sprawie planu wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu ich zgodności z przepisami prawa. Nie może zatem budzić zastrzeżeń pogląd, według którego pojęcie postępowania planistycznego obejmuje wszystkie czynności podejmowane przez radę gminy. Również trafnie zauważył Wojewoda, że ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie przewiduje przepisów przejściowych, upoważniających do stwierdzenia, że wspomniany przepis art. 17 ust.6 lit. d) ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) nie ma zastosowania do projektu planu, nad którym prace rozpoczęto przed dniem jego wejścia w życie, a postępowanie planistyczne zostało zakończone po dniu 15 lipca 2010r. Sąd podziela pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 listopada 2009r. (II SA/Lu 228/09 i podanych w nim orzeczeniach opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), iż brak przepisów międzyczasowych pozwala na zastosowanie zasady bezpośredniego działania nowego prawa. Zasada bezpośredniego działania nowego prawa oznacza natomiast, iż od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do wszystkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju, zarówno tych, które dopiero powstaną,

jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych przepisów, ale które trwają w czasie dokonywania zmiany prawa. Zgodnie z art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieważność uchwały rady gminy w całości lub części powoduje naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa głównym celem tego przepisu jest zagwarantowanie ochrony podmiotom, których prawa mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Inaczej mówiąc, celem sformalizowanej procedury jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Podjęcie wymaganych do uchwalenia planu czynności gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, jak i pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań. Ograniczenie konieczności stwierdzenia nieważności uchwały do przesłanki istotnego naruszenia trybu sporządzenia planów w oczywisty sposób oznacza natomiast, że pominięcie którejkolwiek z czynności przewidzianych dla trybu sporządzania planu nie musi zawsze i bezwzględnie skutkować nieważnością aktu. Jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2010 r. (II OSK 2013/10 CBOSA) istotne zatem naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały miałyby miejsce wówczas, gdyby naruszenie procedury w zakresie kolejności podejmowanych czynności miało wpływ na treść postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Chodzi tu zatem o takie naruszenie procedury, które dawałoby podstawy do przyjęcia, że przy zachowaniu prawidłowego trybu, w tym prawidłowej kolejności działań i bez pomijania którejkolwiek z czynności przewidzianej dla trybu sporządzania planu postanowienia aktu planistycznego byłyby odmienne od podjętych (komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją prof. Zygmunta Niewiadomskiego, wyd. C.H.Beck, Warszawa 2008, str. 251). Przy tak rozumianym pojęciu istotnego naruszenia procedury planistycznej zarzut naruszenia art. 17 pkt.6 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest uzasadniony. Zważyć należy, że według art. 46 ust.1 ustawy o ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Jest rzeczą oczywistą, że wprowadzenie konieczności uzgadniania projektu planu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest urealnieniem właśnie pośredniej kontroli legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań planistycznych dotyczących telekomunikacji. Uwaga ta jest o tyle istotna, że zaskarżona uchwała zawiera zapisy dotyczące zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko określonych w przepisach odrębnych, za wyjątkiem terenów oznaczonych w planie symbolami P - tereny zabudowy produkcyjnej, PU - tereny zabudowy produkcyjnej i usługowej, PG - tereny górnicze i RU - tereny produkcji i obsługi produkcji rolnej, urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg, gdzie dopuszcza się przedsięwzięcia dla których sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko może być wymagane (§ 6 ust. 1 pkt. 2). Zwrócić należy także uwagę na zapis § 22 ust. 5 planu, zgodnie z którym możliwość lokalizacji nowych obiektów i urządzeń nie oznaczonych na rysunku planu, o których mowa w ust. 2 istnieje pod warunkiem, iż lokalizacja nie stwarza uciążliwości dla istniejącego i projektowanego zagospodarowania terenu oraz spełnia wymagania przepisów odrębnych. Powołane zapisy uznać należy za niezgodne z zasadą określoną we wspomnianym art. 46 ust.1 ustawy. Zwrócić należy także uwagę, że wspomniane zakazy uniemożliwiają lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie umieszczoną w planie, która jest dopuszczalna, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu, ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń (art. 46 ust. 2 zd.1). Brak uzgodnienia w trybie art. 17 ust. 6 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznaczał w tym przypadku pozbawienie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wpływu na przyjęte rozwiązania, co skutkowało wypełnieniem przesłanki określonej w art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Równie zasadny jest zarzut nieuwzględnienia przez Radę Gminy zastrzeżeń zgłoszonych przez Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie. Zgodnie z art. 17 pkt.7 lit. b) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego uzgadnia projekt planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 kpa, zgodnie z którym, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ (§ 1). Zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie zgodnie przyjmuje się, że jeśli według przepisów prawa rozstrzygnięcie ma być poprzedzone uzgodnieniem (zgodą) innego podmiotu lub

też osiągnięciem innego rodzaju porozumienia z podmiotem do tego powołanym, to treść stanowiska zajętego w wymienionych formach wiąże organ prowadzący postępowanie główne (uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r. OPK 14/98 ONSA/3/80, postanowienie wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. III SA/Wr 198/07 i podane tam orzecznictwo). Oznacza to, że Rada była zobowiązana uwzględnić w uchwale w całości zastrzeżenia Konserwatora zabytków, nie mogła natomiast interpretować ich według własnego uznania. Z odpowiedzi na skargę i tekstu planu wynika natomiast, że Rada właściwie jedynie polemizowała ze stanowiskiem organu. Jeśli Rada uważała zgłoszone przez Konserwatora uwagi za zbędne lub niejasne powinna uzyskać jego stanowisko, co spełniałoby warunek uzgodnienia. Jeśli tego nie uczyniono zasadny jest wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności uchwały w całości także z tego powodu na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy, skoro bez pozytywnego uzgodnienia projektu planu z organami wskazanymi w art. 17 pkt 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie jest możliwe skuteczne uchwalenie planu.

Również słusznie zarzucono zaskarżonej uchwale bezpodstawne ustalenie zerowej stawki opłaty planistycznej na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 (§ 55 .1 pkt.4 uchwały), choć nie można podzielić argumentacji Wojewody co do zasadniczej kwestii dotyczącej ustalania tej stawki w planie. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła to właściciel lub użytkownik wieczysty zbywając taką nieruchomość, jest zobowiązany do uiszczenia jednorazowej opłaty ustalonej w planie w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Stawki procentowe, na podstawie których ustala się tę opłatę, powinny obligatoryjnie być określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i nie mogą być wyższe niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, według którego, skoro ustawa przesądza o istnieniu obowiązku wniesienia opłaty w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 4 omawianej ustawy, to zakres swobody w orzekaniu o jej wysokości przez właściwy organ doznaje ograniczenia nie tylko co do możliwości przekroczenia określonej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym górnej jego wysokości (30%), ale także wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej (wyrok NSA z dnia 24 października 2006 r. sygn. akt II OSK 1247/05, zob. wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r. II OSK 1041/06, Lex nr 289039). Jak podkreślił jednak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2010r. (II OSK 1430/10 CBOIS) wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy obowiązek ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawek procentowych opłaty planistycznej rada gminy ma tylko w przypadku, gdy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia tej opłaty, przewidziane w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc tylko w odniesieniu do terenów objętych planem, na których wartość nieruchomości wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Jeżeli zatem oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie, to gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości stawki opłaty planistycznej. Organy planistyczne, dokonując oceny skutków finansowych uchwalenia planu lub jego zmiany, powinny szczegółowo uzasadnić z jakich względów przyjęto, że wartość nieruchomości znajdujących się na terenach o określonym przeznaczeniu w planie nie wzrośnie, co uzasadnia odstąpienie od ustalenia w planie stawki opłaty planistycznej dla tych terenów. Sąd zaznaczył, że gmina nie może w sposób dowolny decydować o tym, w stosunku do których terenów ustalić stawkę opłaty planistycznej w wysokości 0 %. Ustalenie w planie takiej stawki, sugeruje, że wartość nieruchomości wzrasta w związku z uchwaleniem planu, ale gmina postanowiła jej nie pobierać, wprowadzając zwolnienie przedmiotowe od tej opłaty, co jest sprzeczne z dyspozycją przepisów art. 15 ust. 2 pkt. 12 i art. 36 ust.4 w związku z art. 15 ustawy, które nie wskazują na możliwość uznaniowego odstąpienia przez gminę od pobierania opłaty planistycznej poprzez ustalenie w planie miejscowym stawki tej opłaty w wysokości 0 %. Odstąpienie od pobierania tej opłaty przez gminę może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy znajdą ustawowe przesłanki, uzasadniające jej niepobieranie na terenach o określonym przeznaczeniu w planie (art. 36 ust. 4 ustawy), a więc gdy można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na tych terenach. Według sądu przyjmowanie dla określonych terenów stawki 0 % różnicowałoby sytuację prawną właścicieli nieruchomości znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, a więc zbywających nieruchomość znajdującą się na terenie objętym planem, naruszając tym samym zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd podkreślił, że ustalenie stawki 0 % dla terenów, dla których nie przewiduje się wzrostu wartości nieruchomości, a więc tam, gdzie ta stawka nie powinna być w ogóle ustanowiona, można uznać za nieistotne naruszenie prawa, gdyż skutkiem tego zapisu jest również brak obowiązku uiszczenia przez właściciela nieruchomości opłaty planistycznej w przypadku jej zbycia. Odstąpienie przez gminę od ustalenia opłaty planistycznej na określonych terenach w planie miejscowym powinno być jednak szczegółowo uzasadnione w dokumentacji planistycznej (por. także wyrok NSA z dnia

22 czerwca 2010 r. II OSK 545/2010 Lex Polonica). Z tekstu zaskarżonej uchwały nie wynika, jakimi przesłankami kierowano się ustalając w § 55 pkt. 4 uchwały stawkę opłaty planistycznej w wysokości 0% co do pozostałych terenów objętych planem. Argumentacja przedstawiona w odpowiedzi na skargę, tłumacząca stawkę względami fiskalnymi, nie może zostać uznana za wystarczającą.

Podzielić należy również argumenty skargi sprowadzające się do wykazania niezgodności zaskarżonej uchwały z uchwałą Rady Gminy Krzywda Nr XXXI/301/2002 z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krzywda w kontekście wynikającej z art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, zasady obowiązkowej zgodności planu ze studium. Jak się podkreśla punktem wyjścia do oceny zgodności planu ze studium zawsze będzie przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – komentarz pod redakcją Zygmunta Niewiadomskiego Wyd. C.H. BECK Warszawa 2008 str. 151). W wyroku z dnia 1 lipca 2010r. (II OSK 904/10 LEX nr 597949, także wyroku z dnia 22 czerwca 2009 r. II OSK 122/09 CBOIS) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów studium. Im bardziej szczegółowe są zapisy studium tym bardziej związane są z nimi zapisy planu. Jeśli zatem Rada przeznaczyła w studium określony teren pod konkretną zabudowę, to plan nie mógł tych samych terenów przeznaczyć pod inną zabudowę. Inaczej jednak należałoby sprawę rozważyć, jeśli chodzi o ocenę zgodności z planem określonych w studium jedynie kierunków i zasad polityki przestrzennej gminy. Te bowiem z uwagi na swoją ogólnikowość zawsze wymagałyby wnikliwej analizy przy ocenie stopnia związania ich z planem. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 6 lutego 2007 r. OSK 1357/06 i z dnia 14 czerwca 2007 r. sygn. II OSK 359/07 (niepubl.) uznał, że obowiązek ten trzeba potraktować jako istotną dyrektywę wykładni art. 9 ust. 4 ustawy. Nie ulega wątpliwości, że w dacie podejmowania uchwały, pod rządami obowiązującej ustawy zarówno projekt planu miejscowego jak i plan powinny być zgodne z każdym ustaleniem studium. Wojewoda czytelnie wskazał tereny, których przeznaczenie odbiega od określonego w studium, słusznie uznając naruszenie wspomnianej zasady. Warto natomiast podkreślić, że art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym , ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) dokonał zmiany art. 20 ust.1 ustawy o planowaniu przestrzennym, rezygnując z określenia zgodności z planu ze studium, nakazując natomiast badanie, czy plan nie narusza ustaleń studium. Z mocy art. 4 ust. 2 ustawy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się jednak przepisy dotychczasowe.

Zgodzić się należy z Wojewodą, że istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy jest określenie w § 14 ust. 6 uchwały nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 6 m od granic terenów kolejowych. Plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem pozostawać powinien w zgodności z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, iż mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreśla się, że zapisy prawa miejscowego nie mogą powtarzać, ani modyfikować zapisów ustawowych. Powołana przez organ nadzoru ustawa z dnia 28 marca o transporcie kolejowym (Dz. U z 2007r. Nr 16, poz. 94 ze zmianami) samodzielnie określa ograniczenia w zabudowaniu terenów kolejowych między innymi przez wskazanie linii zabudowy. Ustalenie zatem w § 14 ust. 6 linii zabudowy w sposób odmienny od określonego w ustawie stanowi o naruszeniu prawa.

Nie można natomiast podzielić zarzutu upatrującego nieważności uchwały w braku określenia w załącznikach graficznych nieprzekraczalnej linii zabudowy od rowu i terenu lasu oraz wskazania zasięgu stref ochronnych od gazociągu wysokiego ciśnienia oraz od sieci elektroenergetycznych SN. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że linię zabudowy wyznacza się jedynie od strony dróg publicznych (wyrok NSA z dnia 16 marca 2011 r. II OSK 496/10 CBOIS). Jeśli zatem w tekście planu określone zostały nieprzekraczalne linie zabudowy od róg publicznych (§ 14 pkt.4) oraz opisano sposób

zabezpieczenia terenów urządzeń zaopatrzenia w gaz (§ 21 ust. 3 pkt 3 uchwały), to nie można zarzucić organowi naruszenia prawa, jeśli na rysunku planu nie zamieścił linii zabudowy od terenów lasu i rowów.

Skutku w postaci stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały nie może wywołać brak umieszczenia na rysunku planu wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Słusznie organ nadzoru zaznaczył, że Rada naruszyła § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym projekt rysunku planu miejscowego, (także rysunek planu stanowiący załącznik do uchwały o której stanowi art. 20 ust. 1 ustawy) powinien zawierać m.in. wyrys ze studium. Słusznie jednak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 9 lutego 2007 r. II OSK 1481/06 CBOIS), iż wspomniane rozporządzenie określa natomiast jedynie standardy dokumentacji planistycznej, w tym wymogi formalne, dotyczące graficznej części planu, naruszenie zaś tego wymogu nie jest ani naruszeniem zasad, ani trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust.1 ustawy. Jakkolwiek zatem wskazane zaniechanie jest naruszeniem prawa, to należy traktować je jako nieistotne, w żaden sposób nie wpływające na treść zaskarżonej uchwały i z tego powodu nie mogące być przyczyną stwierdzenia jej nieważności. Nieistotnym w świetle art. 28 ust. 1 ustawy naruszeniem jest także brak na rysunkach nr 11A i 26B załącznika nr 2 ujawnienia gruntów wyłączonych z zabudowy i gruntów przeznaczonych do zalesienia. Zostały one opisane w treści tekstowej planu (§ 27), a same wątpliwości co interpretacji zapisów, na co powołuje się organ nadzoru, nie stanowią podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Do stwierdzenia nieważności uchwały nie może prowadzić także brak definicji zabudowy zwartej, na co wskazywał organ nadzoru. Wprawdzie sformułowany zapis może doprowadzić do różnorodnej interpretacji tego pojęcia, nie jest to jednak wada określona w art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Do nieważności uchwały nie może prowadzić także brak określenia w części tekstowej jak i w rysunku planu obsługi komunikacyjnej terenów oznaczonych symbolami US i 8-U/MN w Woli Okrzejskiej nie przylegających bezpośrednio do drogi publicznej. Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 9 w planie rada gminy ma określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Bez wątpienia warunki te zostały spełnione w § 13 uchwały. W pkt 3 ustalono zarówno minimalną szerokość frontu działki jak i minimalną powierzchnię działek pod zabudowę, co oznacza określenie standardów działek budowlanych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – plan zawiera w § 14 ustalenia w zakresie komunikacji, wskazując drogi i ulice realizujące powiązania wewnętrzne i zewnętrzne gminy. W § 5 pkt 6 zawarto z kolei ustalenia dotyczące projektowania dróg wewnętrznych. Do rozwiązań opisanych w § 14 odsyła natomiast § 38 pkt 4 planu dotyczący obszarów zabudowy usługowej i zabudowy jednorodzinnej symbol U/MN i § 39 pkt 5 planu obejmujący tereny sportu i rekreacji opisane symbolem US. Zauważyć również trzeba, że zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem "dostęp do drogi publicznej" należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Trudno, aby plan szczegółowo przewidywał, lub wręcz nakazywał określony sposób dostępu do drogi publicznej. W ocenie sądu oznaczałoby to przekroczenie uprawnień planistycznych gminy.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zmianami) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały.