



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 czerwca 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Robert Sawuła
Sędziowie {	sędzia NSA Grzegorz Czerwiński /spr./
	sędzia del. WSA Paweł Groński
Protokolant	starszy inspektor sądowy Agnieszka Majewska

po rozpoznaniu w dniu 13 czerwca 2017 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Gminy Udanin  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu  
z dnia 10 września 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 459/15  
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Udanin  
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.208.2014  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru  
obrębów Damianowo

1. uchyła zaskarżony wyrok w części w jakiej stwierdzona została nieważność:  
paragrafu 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2,  
I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I.KDW/9, a także rysunku planu w zakresie tych  
terenów; paragrafu 33 pkt 2 lit. a; paragrafu 34 pkt 2 lit. a; paragrafu 43 pkt 2  
lit. b; paragrafu 22 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku  
planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11, I.EW/12 oraz  
załącznika graficznego w zakresie tych terenów zaskarżonej uchwały,

2. w pozostałej części skargę kasacyjną oddala,
3. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz Rady Gminy Udanin kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Marcin Sikorski*  
starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 459/15, po rozpoznaniu skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.208.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Damianowo stwierdził nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit.a, § 8 ust. 10, § 7 ust. 19, § 14 pkt 2, § 15 ust. 4, § 27 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I. KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I.KDW/9, a także rysunku planów w zakresie tych terenów, § 33 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. a), § 43 pkt 2 lit. b), § 53 ust. 1 we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości", § 19 pkt 2 lit. b) we fragmencie "napowietrznej i", § 44 pkt 2 lit. b) we fragmencie "napowietrznej i", § 22 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11, I.EW/12 oraz załącznika graficznego w zakresie tych terenów zaskarżonej uchwały; oraz orzekł o kosztach postępowania.

Powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

W dniu 25 września 2014 r. Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę nr XLVIII.208.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Damianowo.

Wojewoda Dolnośląski w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), wniósł skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu domagając się stwierdzenia nieważności następujących jej fragmentów: § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a), § 8 ust. 10, § 7 ust. 19, § 14 pkt 2, § 15 ust. 4, § 27 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, 1.KDW/9, a także rysunku planu w zakresie tych terenów, § 33 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. a), § 43 pkt 2 lit. b), § 53 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”, § 19 pkt 2 lit. b) we fragmencie „napowietrznej i”, § 44 pkt 2 lit. b) we fragmencie „napowietrznej i”.

Podstawą stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej przepisów było naruszenie zasad sporządzania planu (art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199, dalej „ustawy o planowaniu”) przejawiające się w naruszeniu przez:

- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a) uchwały art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu 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. Według Wojewody Dolnośląskiego zapis ten powoduje, że przebieg linii energetycznych może ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązują zakazy lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt ludzi oraz wprowadzania zadrzewień (§ 8 ust. 6 uchwały), może być przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Organ podkreślił, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Tymczasem kwestionowanym zapisem dopuszczono możliwość swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze w/w zakazów będzie następował z mocy prawa - przepisów uchwały - po dokonaniu zmiany przebiegu przedmiotowych linii napowietrznych wysokiego napięcia. Zwrócono też uwagę, że zamiany zapisów planu miejscowego zgodnie z art. 27 ustawy dokonuje się w tym samym trybie co jego uchwalenie i przez uprawniony do tego organ;
- § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu 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.), poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących. Wojewoda wskazał na treść § 2 i § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych i stwierdził, że Rada Gminy przewidziała obowiązek zgłoszenia elektrowni wiatrowych Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz powiadomienia o przewidywanym terminie ukończenia budowy inwestycji z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem, zgodnie z przepisami odrębnymi. Natomiast § 11 wspomnianego rozporządzenia wymaga zgłoszenia do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem przewidywanego terminu: ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu oraz osiągnięcia wysokości 100 m powyżej poziomu terenu i wysokości całkowitej. Nadto przepisy rozporządzenia nie wymagają zgłaszania przeszkód lotniczych przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Kwestionowane zapisy uchwały spowodowały, że doszło do powtórzenia przepisów powszechnie obowiązującego prawa i jego modyfikacji, natomiast modyfikując przepisy prawa, Rada uregulowała powyższe obowiązki w sposób sprzeczny z intencjami prawodawcy;

- § 8 ust. 10 uchwały art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu a także art. 44 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.), poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także modyfikację przepisów powszechnie obowiązujących. W kwestionowanym § 8 ust. 10 uchwały wprowadzono zakazy odnoszące się do pomników przyrody ożywionej wyszczególnionych w § 8 ust. 9 tej uchwały. Zdaniem Wojewody, przepisy art. 44 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody stanowią pełną i wyłączną kompetencję dla rady gminy do ustanowienia pomnika przyrody, określenia jego nazwy, położenia, celów ochrony, sprawującego nadzór oraz zakazów właściwych dla tego pomnika przyrody. Wobec tego Rada Gminy mogła ustanowić zakazy dla pomników przyrody ożywionej wyłącznie w odrębnych uchwałach podjętych przez Radę na podstawie wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie przyrody. Nie posiadała ona jednak kompetencji do zawarcia przedmiotowej regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;

- § 14 pkt 2 uchwały art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu w zw. § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie spełnia wymogów nałożonych przez ustawodawcę, gdyż nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania;
- § 27 uchwały w zakresie odnoszącym się do terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I.KDW/9 oraz rysunku planu dla tych terenów. Regulacją tą zdaniem Wojewody naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów (szerokości) ww. dróg wewnętrznych. Przy założeniu, że w uchwale winny zostać podane parametry dróg, w tym dróg wewnętrznych Wojewoda wskazując na tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I.KDW/9 (tereny dróg wewnętrznych), podniósł, że szerokość wszystkich wyznaczonych w planie dróg i ciągów pieszo-jezdných nie została określona w części tekstowej planu. Zarzut niezgodności z prawem podniesiony został wyłącznie do tych terenów, których przebieg jest na tyle regularny, że określenie jego parametrów jest możliwe nie tylko na rysunku, ale i w tekście planu;
- § 33 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. a), § 43 pkt 2 lit. b) uchwały art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego bowiem nie określono liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej, przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.U/2, II.U/3, II.U/4, II.U/5, II.UP/1, II.RU/1, II.RU/2 i II.RU/3. Organ wojewódzki stanął na stanowisku, że obowiązek określenia liczby miejsc do parkowania istnieje w stosunku do każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu, niezależnie od tego czy jest to przeznaczenie podstawowe czy też uzupełniające. Ustalenia § 12 ust. 6 uchwały nie zostały dokonane względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie, bowiem uchwałodawca określił w nim liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie

wielorodzinnej (pkt 3), a nie określił ilości miejsc postojowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym;

- § 53 ust. 1 uchwały art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu bowiem wskazany przepis ustawy o planowaniu jako zobowiązanych do ponoszenia opłaty wskazuje nie tylko właścicieli nieruchomości ale także użytkowników wieczystych. Dokonane w § 53 ust. 1 uchwały ograniczenie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty stanowi przekroczenie kompetencji rady gminy.
- fragment § 19 pkt 2 lit. b oraz fragment § 44 pkt 2 lit b uchwały art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy o planowaniu poprzez przyjęcie ustaleń szczegółowych dla terenów rolniczych oznaczonych symbolem I.R/I-I.R/9 oraz II.R/1 i II.R/2 według, których na terenach rolniczych dopuszcza się m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej (pkt 2 lit. b). Zdaniem Wojewody takie ustalenia umożliwiają zmianę przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem obowiązkowego trybu jaki przewidział ustawodawca. Z materiałów planistycznych wynika, że na terenach tych 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 decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (GZ.tr.057-602-268/13) z dnia 11 grudnia 2013 r., jednakże dotyczy ona innych terenów, zaś dopuszczenie lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem gruntach rolnych klas I-III powinno być poprzedzone zmianą przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, co wymaga zgody właściwego organu. Uchybienie to należy traktować jako uchybienie procedury planistycznej.

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

W piśmie procesowym z dnia 19 czerwca 2015 r. Wojewoda Dolnośląski rozszerzył skargę wnosząc o stwierdzenie nieważności § 22 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 i I.EW/12, a także stwierdzenie nieważności rysunku planu (załącznika graficznego nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów. Kwestionowane

zapisy uchwały, zdaniem Wojewody, naruszały art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 2 pkt 12 i 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 4 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Organ wskazał, że stwierdzenie nieważności w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8 oraz I.KDW/9, (tj. określonych w § 27 uchwały) spowoduje, że tereny o symbolach: I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, LEW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12, o przeznaczeniu podstawowym ustalonym na podstawie § 22 pkt 1 uchwały - tereny elektrowni wiatrowych, pozbawione zostaną obsługi komunikacyjnej. Przeznaczenie terenów o symbolach: I.EW/4, LEW/5, LEW/9, I.EW/10, LEW/11 oraz I.EW/12 na potrzeby budowy elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą techniczną potrzebną do ich obsługi powoduje konieczność zapewnienia tym terenom należytej obsługi komunikacyjnej. Brak możliwości dojazdu do terenów oznaczonych symbolami: I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12, spowoduje brak możliwości zagospodarowania tych terenów zgodnie z ich przeznaczeniem.

Rada Gminy Udanin w piśmie z dnia 28 lipca 2015 r. wniosła o oddalenie skargi również w rozszerzonym zakresie. Wskazane działki posiadają dostęp do drogi publicznej, elektrownie wiatrowe stanowią tzw. urządzenia infrastruktury technicznej, które nie muszą dysponować dostępem do drogi publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 459/15 uznał zasadność wszystkich postawionych w skardze zarzutów i na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: P.p.s.a.) stwierdził nieważność kwestionowanych zapisów uchwały.

Sąd odnosząc się do zakwestionowanych zapisów uchwały Rady Gminy Udanin wskazał, że dopuszczenie przez Radę Gminy zmiany położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych w przypadku zmiany przebiegu samych linii poprzez zapis § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały, było motywowane jej intencją tj. dopuszczeniem możliwości przesunięcia strefy ochronnej celem uwzględnienia warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Sąd uznał,



że jakkolwiek sam zamysł był słuszny, to 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. Sąd nie zgodził się z możliwością utożsamiania uzgadniania przebiegu sieci z właścicielem nieruchomości z koniecznością jednoznacznego ustanowienia strefy ochronnej w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego. Jakkolwiek przebieg sieci przez grunt danego właściciela stanowić może też zagadnienie cywilistyczne lecz na etapie planu miejscowego warunki dotyczące ochrony środowiska, w tym przebieg stref ochronnych, muszą być uregulowane wyczerpująco. Nie jest bowiem dopuszczalne na gruncie art. 15 ust 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby istniejący plan przewidywał możliwość zmiany przebiegu strefy ochronnej, zaś ewentualna ochrona praw właścicielskich odbywać się miała wyłącznie w sferze cywilistycznej, gdy ustawodawca właściwą ochronę tychże przewidział poprzez jednoznaczne i nie podlegające zmianom w sposób inny niż zmiana planu miejscowego ustalenie stref ochronnych. W związku z powyższym Sąd uznał zarzut organu nadzoru za trafny.

Analizując zarzut Wojewody względem § 7 ust. 19 i § 15 ust. 4 Sąd wskazał, że skarżący precyzyjnie przywołał zapisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulującego kwestie zamieszczone w uchwale. Sąd przyjął, że skoro z przepisów rozporządzenia wynika konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych), to nie istnieją podstawy do powielania analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Podkreślił, iż Rada Gmina Udanin nie posiadała kompetencji do dokonywania takowych uregulowań. Tym bardziej trafny jest zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji obowiązujących przepisów zapisami uchwały. Tym samym Sąd uznał za zasadny zarzut istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Oceniając zapis § 8 ust. 10 uchwały Sąd stwierdził, że intencja gminnego prawodawcy zasługuje na aprobatę. Gmina jako podstawowa jednostka organizacyjna winna podejmować działania ukierunkowane na ochronę przyrody, a tym bardziej działanie to zdaje się konieczne jeżeli mamy do czynienia

z pomnikiem przyrody. Poza regulacjami rangi ustawy gmina posiada uprawnienia do podejmowania uchwał związanych z ochroną przyrody czy pomników przyrody, niemniej jednak muszą to być uchwały podejmowane właśnie w tym przedmiocie. Sąd zwrócił uwagę, że nie jest dopuszczalne aby regulacje takie zawierać w uchwale podejmowanej w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego. Wojewoda Dolnośląski w motywach skargi słusznie wykazał, że w niniejszym przypadku doszło do powtórzenia i modyfikacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Zapisu powyższego nie uzasadniał wskazywany przez Radę Gminy brak stosownych uchwał i decyzji dotyczących ochrony pomników przyrody. Gmina posiada uprawnienia by podjąć odrębne uchwały w tym zakresie, które nie będą powtarzać i zmieniać obowiązujących przepisów.

Mając na uwadze zapis § 14 pkt 2 uchwały Sąd wskazał, że narusza on w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ustaleniach miejscowego planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego - wbrew przywołanym przepisom ustawy i rozporządzenia – nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania. W związku z tym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zapisy § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, IKW/9 a także rysunku planu w zakresie tych terenów, Sąd przywołując treść powyżej wskazanych przepisów ustawy oraz rozporządzenia stwierdził, 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. Z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia jednoznacznie 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. W ocenie Sądu I instancji nie miał znaczenia fakt, że układ komunikacyjny na terenie objętym planem jest już zrealizowany. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem planowania. Okoliczność, że na danym terenie układ drogowy już istnieje, nie oznacza, że w przyszłości nie może on ulec przebudowie, czy modernizacji, które powinny nastąpić w granicach parametrów określonych właśnie w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Według Sądu bez znaczenia jest wskazywana przez Radę Gminy możliwość określenia parametrów terenów objętych niniejszym zarzutem jedynie w części tekstowej (powinno być graficznej), zaś w części tekstowej planu dokonania odesłania do rysunku planu.

Mając na uwadze zapisy § 33 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. a), § 43 pkt 2 lit. b) uchwały Sąd stwierdził, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej winny odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że wystarczające jest ustalenie ilości miejsc parkingowych dla jednej konkretnej funkcji, a jak wskazuje Rada Gminy Udanin wyodrębnienie w obiekcie usługowym funkcji mieszkaniowej jest „bez znaczenia”. Sąd uznał, że skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu to następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej, w niniejszym przypadku ilości miejsc parkingowych.

Sąd stwierdził nieważność § 53 ust. 1 zaskarżonej uchwały. Sąd po analizie treści art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu oraz art. 36 ust. 4 tej ustawy stwierdził, że katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez

ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy, stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego.

Dalej Sąd I instancji wskazał, że zapisami § 19 pkt 2 lit b i § 44 pkt 2 lit. b uchwały na gruntach rolnych o klasie bonitacyjnej podlegającej zgodnie z ustawą obowiązkowi uzyskania zgody właściwego organu na nierolnicze wykorzystanie dopuszczono prowadzenie napowietrznej infrastruktury technicznej. Dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze. W niniejszej sprawie nie zostało wykazane aby miało miejsce wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na inne niż rolne przeznaczenie gruntów określonych klas bonitacyjnych. W tych okolicznościach Sąd uznał zarzut organu nadzoru za trafny.

Przechodząc na koniec do uzupełnionego pismem procesowym zarzutu dotyczącego § 22 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 i I.EW/12), a także rysunku planu (załącznika graficznego nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów Sąd zauważył, 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. Wojewoda Dolnośląski zasadnie zakwestionował zapisy planu w tym również załącznik graficzny związany z drogami wewnętrznymi. Sąd wskazał, że skoro doszło mocą niniejszego wyroku do stwierdzenia nieważności przedmiotowych zapisów to konsekwencją będzie konieczność eliminacji zapisów związanych z terenami

o przeznaczeniu podstawowym jako tereny elektrowni wiatrowych. Słusznie, zdaniem Sądu, Wojewoda Dolnośląski zauważył, 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. Sąd nie zgodził się z twierdzeniami Rady Gminy Udanin zamieszczonymi w piśmie procesowym z dnia 28 lipca 2015 r., że tereny te posiadają dostęp do drogi publicznej, gdyż nie potwierdza tego faktu będąca w dyspozycji Sądu dokumentacja planistyczna. Sąd uznał, że nie znajduje uzasadnienia teza jakoby elektrownie wiatrowe nie potrzebowały dostępu do drogi publicznej. Natomiast co do twierdzenia, że w przypadku stwierdzenia nieważności planu nie traci mocy plan poprzednio obowiązujący, w którym teren posiada rolne przeznaczenie z dopuszczeniem prowadzenia dróg polnych i dojazdowych Sąd zauważył, że nawet przyjmując to stanowisko za rzeczowe w ówczesnym planie nie wskazano dróg dojazdowych do planowanych elektrowni wiatrowych.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Gminy Udanin, zaskarżając go w całości.

Na podstawie art. 174 pkt 2 P.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. :

1. naruszenie art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r, poz. 647 ze zm.; „u.p.z.p.”) poprzez brak rozważenia wszystkich okoliczności sprawy oraz wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, a to:
  - brak rozważenia oraz wyjaśnienia, na jakiej podstawie WSA przyjął, że rzekome pozbawienie obsługi komunikacyjnej terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin, przyjętym uchwałą Nr XLVI1/208/2014 Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 roku („Plan” lub „Zaskarżona Uchwała”) pod elektrownie wiatrowe (tj. terenów oznaczonych na rysunku Planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9,

I.EW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12) spowoduje kolizje 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”, w szczególności zaś brak wskazania podstaw prawnych dla takiego stanowiska;

- brak wyjaśnienia, dlaczego w ocenie WSA elektrownie wiatrowe, jako urządzenia infrastruktury technicznej wymagają dostępu do drogi publicznej;
  - brak wyjaśnienia na jakiej podstawie stwierdził, że działki gruntu, na których zlokalizowane mają być elektrownie wiatrowe (oznaczone na rysunku Planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12) nie mają dostępu do drogi publicznej.
2. naruszenie art. 147 § 1 w zw. z art. 151 P.p.s.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a., a także art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez brak wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy oraz błędne przyjęcie, jakoby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin, przyjęty uchwałą Nr XLII/130/06 Rady Gminy Udanin z dnia 11 kwietnia 2006 roku („Plan z 2006 roku”) nie zawierał wskazania dróg dojazdowych dla planowanych elektrowni wiatrowych, podczas gdy Plan z 2006 roku zawierał takie wskazanie;
3. naruszenie art. 147 § 1 w zw. z art. 151 P.p.s.a. oraz art. 141 § 4 P.p.s.a., a także art. 134 § 1 P.p.s.a. poprzez brak wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy oraz błędne przyjęcie, jakoby działki gruntu, na których zlokalizowane mają być elektrownie wiatrowe (oznaczone na rysunku Planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12) nie mają dostępu do drogi publicznej.

Naruszenia prawa materialnego (art. 174 pkt 1 P.p.s.a.) skarżąca kasacyjnie upatruje w naruszeniu:

1. art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 2 pkt 12 i 13 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164 poz. 1587; „Rozporządzenie

w Sprawie Wymaganego Zakresu Projektu MPZP”) w zw. z art. 4 ust. 3a ustawy 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r., nr 115, poz. 741; „u.g.n.”) w zw. z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1422; „Rozporządzenie w Sprawie Warunków Technicznych”) w zw. z art. 28 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię (a w rezultacie niewłaściwe zastosowanie) polegającą na przyjęciu, że rzekome pozbawienie terenów przeznaczonych w Planie pod elektrownie wiatrowe (tj. terenów oznaczonych na rysunku Planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12) obsługi komunikacyjnej spowoduje kolizje 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”, co z kolei powinno skutkować stwierdzeniem nieważności § 22 Planu w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku Planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10, I.EW/11 oraz I.EW/12, podczas gdy prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadzi do wniosku, że w kontekście aktów planistycznych elektrownie wiatrowe, jako urządzenia infrastruktury technicznej, nie muszą posiadać dostępu do drogi publicznej, a zatem nie doszło do naruszenia zasad sporządzania Planu w powyższym zakresie;

2. art. 15 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 12 w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że dostęp do drogi publicznej powinien zostać zapewniony do konkretnych obiektów posadowionych na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy ww. przepisy u.p.z.p. mówią o dostępie do drogi publicznej „terenu”, a nie „obektu” posadowionego na tym terenie;
3. art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że w § 8 ust. 5 pkt 2 lit a Planu wprowadzono możliwość 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;

4. art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 44 ust. 1 i 2 oraz 45 ust.1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz. U. z 2004 r., Nr 92 poz. 880; „u.o.p.”) w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że w § 8 ust. 10 Planu doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących;
5. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ dopuścił się przekroczenia upoważnienia ustawowego do regulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez brak określenia w § 27 Planu parametrów (szerokości) dróg wewnętrznych dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8 oraz I.KDW/9;
6. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ, przy uchwalaniu § 33 pkt 2 lit 2, § 34 pkt 2 lit a oraz § 43 pkt 2 lit. b Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej;
7. art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 1995 nr 16 poz. 78; „u.o.g.r.l.”) w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ, przy uchwalaniu § 19 pkt 2 lit. b oraz § 44 pkt 2 lit. b Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszeregowanych w klasach I-III;
8. art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95; „u.g.n.”) poprzez ich błędną wykładnię i uznanie,



że Organ, przy uchwalaniu §14 pkt 2 Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez brak określenia terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego oraz, że było to istotne naruszenie;

9. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 roku w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. 2003 , nr 130, poz. 1193) w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 4 u.g.n. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ, przy uchwalaniu § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu i przekroczenia upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz, że było to istotne naruszenie;

10. art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. art. 36 ust. 4 w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 4 u.g.n. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ, przy uchwalaniu § 53 ust. 1 Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez ograniczenie kręgu osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz, że było to istotne naruszenie.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. Ponadto zwrócono się o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rada Gminy Udanin dokonała rozwinięcia powyżej sformułowanych zarzutów wskazując argumentację na ich poparcie.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty okazały się zasadne.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 P.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skardze kasacyjnymi jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddała skargę

kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Zdaniem NSA, skarga kasacyjna Rady Gminy Udanin jest zasadna we wskazanym w sentencji wyroku zakresie, w którym NSA uchylił zaskarżony wyrok, natomiast w pozostałej części skargę kasacyjną należało oddalić, jako pozbawioną podstaw.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli legalności przez Sąd jest uchwała Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. Nr XLVIII/208/2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Damianowo. Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na powyższą uchwałę domagając się stwierdzenia nieważności poszczególnych jej zapisów bowiem w jego ocenie wypełnione zostały przesłanki z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w chwili podjęcia zaskarżonej uchwały, 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. Naruszenie zasad sporządzenia planu ma miejsce, gdy uregulowania w nim zawarte są sprzeczne z przepisami zarówno z zakresu planowania przestrzennego jak i przepisami odrębnych ustaw, które mają wpływ na merytoryczną zawartość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasadniczo więc umieszczenie w planie regulacji sprzecznych z prawem lub brak uregulowań wymaganych przez prawo powoduje naruszenie zasad sporządzania planu i jest podstawą do stwierdzenia jego nieważności w określonym zakresie. Kolejną przesłanką z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest istotne naruszenie trybu sporządzania planu. W tym przypadku chodzi o naruszenie przepisów, które regulują procedurę uchwalania planu miejscowego zasadniczo określoną w art. 17 u.p.z.p. Podkreślić należy, że naruszenie procedury musi mieć charakter istotny tzn. niepodjęcie przewidzianej przepisami czynności czyni wadliwym uchwalony w ten sposób plan. Kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności planu jest naruszenie właściwości organów w zakresie uchwalania planu, co sprowadza się do tego, że organ niedopełnia lub wykracza poza swoje kompetencje odnośnie do nadanych mu prawem uprawnień w zakresie kształtowania postanowień planistycznych.

Zawartość merytoryczną planu zasadniczo określa art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu

miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W ust. 2 tego przepisu wskazane zostały elementy, które należy zamieścić w planie obowiązkowo, natomiast w ust. 3 wymieniono elementy fakultatywne, które należy umieścić w planie miejscowym zależnie od potrzeb tj. w zależności od okoliczności, które występują na danym obszarze objętym planem lub zamierzeń, które przewiduje plan.

Uszczegółowienie norm zawartych w art. 15 u.p.z.p. znajduje się w rozporządzeniu 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), w szczególności w § 4 określono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego.

Przechodząc do oceny zarzutów skargi kasacyjnej stwierdzić należy, że zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 u.p.z.p. poprzez brak rozważenia wszystkich okoliczności sprawy oraz wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia jest co prawda zasadny ale nie może stanowić podstawy uwzględnienia skargi kasacyjnej. Wskazane uchybienie uzasadnienia wyroku odnośnie do braku wskazania podstaw faktycznych i prawnych dla zajętego przez Sąd stanowiska w zakresie konieczności uchylecia § 22 zaskarżonej uchwały nie ma istotnego wpływu na wynik sprawy. Oczywiście pożądanym jest by Sąd przedstawił uzasadnienie faktyczne i prawne dla zajętego stanowiska co umożliwiłoby jego kontrolę instancyjną ale nie uczynienie tego w okolicznościach niniejszej sprawy nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy. Bez poznania motywów zajętego przez Sąd stanowiska możliwa jest ocena czy było ono w okolicznościach sprawy zasadne. Tym samym zarzut powyższy nie mógł stać się podstawą uwzględnienia skargi na zasadzie art. 174 pkt 2 P.p.s.a.

NSA dokonując kontroli zaskarżonego wyroku stwierdza, że niezasadnym było stwierdzenie nieważności § 27 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I.KDW/9 oraz rysunku planu dla tych terenów i w tym zakresie należało uchylić zaskarżony wyrok.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo należy umieścić postanowienia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy

systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu ustalenia w ramach wskazanych zasad powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W § 27 pkt 3 lit. a zaskarżonego planu dla terenów oznaczonych symbolem I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I.KDW/9 ustalono warunki, zasady i standardy zagospodarowania terenu określając szerokość drogi w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu. Błędnie zatem przyjął Sąd, że zaniechano określenia szerokości dróg wewnętrznych. Skoro rysunek planu jest uszczegółowieniem zapisów części tekstowej planu, sporządzonym w określonej skali i ustawa dopuszcza odesłania do jego zapisów dla wyjaśnienia części tekstowej, to na podstawie rysunku planu dopuszczalne jest określenie parametrów dróg wewnętrznych, jak uczyniono to w niniejszym planie. Znaczące jest to, że Wojewoda sam zwrócił uwagę, iż określenie parametru szerokości dróg wewnętrznych jest możliwe w tekście planu tylko dla regularnego ich przebiegu. Z tego wynika, że nieregularny przebieg tych dróg uniemożliwia ustalenie ich szerokości poprzez zapis tekstu planu. Skoro w niniejszej sprawie przebieg dróg wewnętrznych zasadniczo jest nieregularny a tylko w nieznacznym zakresie można pokusić się o wyznaczenie ich szerokości poprzez zapis w tekście planu, to uzasadnionym był zabieg odczytania tego parametru wyłącznie z rysunku planu.

Nie jest zatem zasadny zarzut naruszenia zasad sporządzenia planu tj. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu bowiem w istocie szerokość dróg wewnętrznych została określona poprzez odesłanie do rysunku planu.

Wobec powyższego także stwierdzenie przez Sąd nieważności § 22 zaskarżonej uchwały było bezpodstawne. Skoro tereny elektrowni wiatrowych mają zapewniony dostęp do drogi publicznej z przyległych dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem I.KDW/1 - I.KDW/10 to eliminowanie ww. przepisu było niecelowe.

Mając powyższe na uwadze NSA uznał za konieczne uchylenie zaskarżonego wyroku w części, w jakiej stwierdzono nieważność § 27 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/1, I.KDW/2, I.KDW/6, I.KDW/7, I.KDW/8, I. KDW/9 oraz rysunku planu w zakresie tych terenów, a ponadto § 22 w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami I.EW/4, I.EW/5, I.EW/9, I.EW/10,

I.EW/11, I.EW/12 oraz załącznika graficznego w zakresie tych terenów zaskarżonej uchwały.

W związku przedstawionym powyżej stanowiskiem bezcelowe jest odnoszenie się do zarzutu skargi kasacyjnej, który wskazywał, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mówią o zapewnieniu dostępu do drogi publicznej obiektowi na danym terenie a jedynie określone mu terenowi.

Zdaniem NSA, należało uwzględnić także zarzut naruszenia przez Sąd art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Podzielić należy stanowisko Rady Gminy Udanin, że przy uchwalaniu § 33 pkt 2 lit a, § 34 pkt 2 lit a, § 43 pkt 2 lit. b planu miejscowego nie naruszono zasad sporządzania planu poprzez brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej.

Z treści ww. postanowień planu miejscowego wynika, że na terenie o przeznaczeniu podstawowym pod zabudowę usługową i rzemiosło oznaczonym symbolem II.U/2-II.U/5, dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę mieszkaniową (§ 33 pkt 2 lit a). Na terenie II.UP/1 o przeznaczeniu podstawowym tereny usług publicznych przewidziano przeznaczenie uzupełniające zabudowa mieszkaniowa (§ 34 pkt 2 lit. a). Na terenie II.RU/1-II.RU/3 o przeznaczeniu podstawowym tereny obsługi rolnictwa (zabudowa obsługi rolnictwa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych) dopuszczono lokale mieszkalne pod warunkiem ich ochrony przed ewentualnymi uciążliwościami (§ 43 pkt 2 lit. b).

W § 12 ust. 6 planu Rada Gminy Udanin określiła liczbę miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie wielorodzinnej (pkt 3). Nie określono ilości miejsc postojowych dla zabudowy mieszkaniowej i lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym na terenach II.U/2, II.U/3, II.U/4, II.U/5, II.UP/1, II.RU/1, II.RU/2 i II.RU/3. Zasadniczo należy podzielić pogląd Sądu I instancji, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. istnieje obowiązek określenia minimalnej ilości miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów w stosunku do każdej z przewidzianych funkcji. Nie ma znaczenia czy przeznaczenie terenu jest przeznaczeniem podstawowym czy uzupełniającym. Jednak zauważyć należy, że brak wskazania minimalnej ilości miejsc parkingowych dla przeznaczenia

zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa nie wyklucza możliwości ustalenia ilości miejsc parkingowych dla terenu zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa. Zauważyć należy, że wydając pozwolenie na budowę organy administracji architektoniczno-budowlanej muszą dokonać oceny zgodności projektu budowlanego z miejscowym planem obowiązującym na tym obszarze oraz ustalić zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane).

W myśl § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne (ust. 2).

Jeśli zatem w planie miejscowym nie uregulowano w sposób jednoznaczny kwestii parkingów dla zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa dopuszczonego jako przeznaczenie uzupełniające na terenach II.U/2, II.U/3, II.U/4, II.U/5, II.UP/1, II.RU/1, II.RU/2 i II.RU/3 to z uwagi na przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową czy mieszkalnictwo należy takie miejsca przewidzieć dla stałych użytkowników (mieszkańców) i przebywających okresowo (gości) i osób niepełnosprawnych. Brak określenia liczby miejsc przypadających na stałych użytkowników czy użytkowników przebywających okresowo nie ma większego znaczenia skoro dla zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu muszą być one przewidziane. Nie wystąpi zatem sytuacja kiedy zaplanowany do budowy obiekt mieszkalny otrzyma pozwolenie na budowę jeśli projekt budowlany nie będzie przewidywał miejsc postojowych. Z istoty przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej w powiązaniu z przepisami technicznymi wynika, że miejsca parkingowe muszą zostać przewidziane inaczej projekt budowlany jest niezgodny z przepisami technicznymi i pozwolenie na budowę nie może zostać wydane zgodnie z prawem.

Tym samym brak jednoznacznego uregulowania liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa na terenie II.U/2, II.U/3, II.U/4, II.U/5,

II.UP/1, II.RU/1, II.RU/2 i II.RU/3 poprzez zapisy § 33 pkt 2 lit a, § 34 pkt 2 lit a, § 43 pkt 2 lit. b nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem albowiem uchybienie to może zostać wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu na potrzeby wydania pozwolenia na budowę. W tym stanie sprawy należało więc ocenić powyższy brak jako nie dający podstaw do stwierdzenia nieważności wskazanych wyżej przepisów. Sąd I instancji uwzględniając zarzut skargi w tym zakresie i stwierdzając nieważność planu w stosunku do tych zapisów naruszył art. 147 § 1 P.p.s.a. bowiem nie było podstaw do jego zastosowania. Mając to na uwadze NSA uchylił zaskarżony wyrok w zakresie § 33 pkt 2 lit a, § 34 pkt 2 lit a, § 43 pkt 2 lit. b.

Przechodząc do oceny pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej NSA stwierdza, że nie zasługiwały one na uwzględnienie.

Analizując treść § 8 ust. 5 pkt 2 lit a zaskarżonego planu należy stwierdzić, że jego zapis dopuszczający dowolną zmianę położenia stref ochronnych w zależności od zmiany przebiegu napowietrznych linii elektroenergetycznych, gdzie stosownie do § 8 ust. 6 planu obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi oraz wprowadzania zadrzewień jest naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. Plan miejscowy wprowadzając szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy w sposób bezpośredni modyfikuje prawo własności na terenach, na których owe szczególne zasady, ograniczenia i zakazy mają być stosowane. Kształtowanie nowych zasad wykonywania prawa własności jest dopuszczalne ale należy to robić tak by właściciel czy potencjalny inwestor nie miał wątpliwości co do obowiązujących na danym terenie zasad zagospodarowania i związanych z nimi ograniczeń. Oczywiście istniejące warunki ekonomiczne czy nowe rozwiązania technologiczne mogą uzasadniać zmianę przebiegu położenia napowietrznych linii elektroenergetycznych a taka będzie skutkować zmianą stref ochronnych. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że zasady ochrony środowiska i przyrody plan powinien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, niepozostawiając możliwości dla późniejszego ich regulowania. W planie należy jednoznacznie określić przebieg i warunki zmiany położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych. Analizowany zapis planu nie spełnia tego warunku. W planie nie określono wymogów i trybu dla zmiany położenia linii elektroenergetycznych pozostawiając dowolność w tym zakresie. Rada Gminy nie może w zakresie zmiany

przebiegu stref ochronnych odwoływać się jedynie do przyczyny jej zmiany w postaci zmiany przebiegu linii. Plan musi wskazywać w jakim trybie i przy spełnieniu jakich wymagań taka zmiana przebiegu linii a z za nią zmiana stref ochronnych są uzasadnione. Wówczas właściciel czy potencjalny inwestor ze względu na jasne zapisy w planie będzie musiał uwzględnić ewentualność zmiany stref ochronnych w określonych w planie okolicznościach. Rada Gminy wprowadzając dowolność zmiany stref ochronnych w § 8 ust. 5 pkt 2 lit a zaskarżonego planu w zależności od przebiegu napowietrznych linii elektroenergetycznych przekazała uprawnienie dla określania przebiegu tych stref podmiotom związanym z procesem inwestycyjnym a nie z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym do czego tylko ona jest uprawniona. W tych okolicznościach za zasadne należało uznać stanowisko Sądu I instancji o naruszeniu zasad sporządzania planu i w konsekwencji stwierdzenie nieważności ww. regulacji za zasadne. Z tych powodów NSA uznał za niezasadny zarzut skargi kasacyjnej w powyższym zakresie.

NSA nie podziela zarzutu skargi kasacyjnej jakoby nie doszło do naruszenia zasad sporządzenia planu poprzez zapis § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 planu. Sąd I instancji słusznie uznał, że Rada Gminy Udantin wprowadzając powyższe regulacje dopuściła się naruszenia zasad sporządzania planu i przekroczenia upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Z analizy treści § 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.) wynika, że ustawodawca nie określił obowiązku dokonania zgłoszenia przeszkody lotniczej, (w tym elektrowni wiatrowej) o wysokości 100 m i więcej Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Mowa jest za to o konieczności dokonania zgłoszenia z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem (§ 11) o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu (§ 10 ust. 2 pkt 8) oraz o przewidywanym terminie osiągnięcia wysokości 100 m powyżej poziomu terenu. Wobec tego wprowadzenie w § 7 ust. 19 planu obowiązku zgłoszenia elektrowni wiatrowej Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP przed wydaniem pozwolenia na budowę nie miało podstawy prawnej. Rozporządzenie takiego obowiązku nie przewiduje. Skoro plan nie może być



niezgodny z obowiązującym prawem to wprowadzenie powyższego zapisu sprowadzającego się do przekroczenia kompetencji regulowania kwestii zgłaszania przeszkód lotniczych było naruszeniem prawa i należało stwierdzić jego nieważność.

Także poprzez zapis § 15 ust. 4 planu naruszono prawo bowiem dokonano modyfikacji obowiązujących przepisów regulacjami planu. W istocie bowiem cytowane rozporządzenie odnosi się do przeszkód lotniczych a nie do elektrowni wiatrowych.

NSA podziela także stanowisko Sądu I instancji, że nie było potrzeby powielania regulacji dotyczącej przeszkód lotniczych zawartych w przepisach obowiązującego prawa (rozporządzenie 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.) w planie miejscowym.

Biorąc powyższe pod uwagę zasadnym było stwierdzenie przez Sąd I instancji nieważności § 7 ust. 19 i § 15 ust. 4 planu, jako naruszających art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych. Tym samym zarzut skargi kasacyjnej w powyższym zakresie nie mógł odnieść zamierzonego skutku.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Stosownie do treści § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587) 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 § 14 pkt 2 zaskarżonego planu ustalając zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem użytkowania rolnego lub sadowniczego nie wskazano jednak terminu tymczasowego użytkowania dla dopuszczonego wyjątkowo użytkowania rolnego i sadowniczego. Wobec powyższego słuszne jest stanowisko Sądu I instancji, że naruszono zasady sporządzania planu (art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. i § 4 pkt 10 ww. rozporządzenia)

pomijając termin tymczasowego użytkowania. Dlatego też zarzut skargi kasacyjnej nie mógł odnieść zamierzonego skutku.

Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji odnośnie do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. zapisem § 53 ust. 1 zaskarżonego planu i stwierdzenie jego nieważności. Z treści art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wyraźnie wynika, że zobowiązany do uiszczenia opłaty ustalonej w planie miejscowym w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu lub jego zmianą, jest właściciel lub użytkownik wieczysty zbywanej nieruchomości. Skoro ustawodawca w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wskazał na właściciela lub użytkownika wieczystego, to określając podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty wyliczonej według stawki procentowej ustalonej w planie nie można wyłączyć użytkownika wieczystego. Niewątpliwie nastąpiło przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Wskazany przez Sąd I instancji zakres uchylecia § 53 ust. 1 planu tj. we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” pozwoli na zastosowanie regulacji z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Zarzut skargi kasacyjnej wobec powyższego nie zasługiwał na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.) 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. Zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wymaga przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III (ust. 2).

W § 19 pkt 2 lit b oraz § 44 pkt 2 lit. b zaskarżonego planu znajduje się zapis określający zasady, warunki i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odpowiednio dla terenu I.R/I-I.R/9 oraz II.R/1 i II.R/2 (tereny rolnicze) poprzez dopuszczenie prowadzenia sieci napowietrznej i podziemnej infrastruktury technicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że przeznaczenie w planie terenów rolnych o klasie użytków rolnych I-III na cele nierolnicze i nieleśne, za które należy uznać przeznaczenie pod budowę sieci napowietrznej infrastruktury technicznej, wymaga zgody Ministra Rolnictwa wyrażonej w trakcie procedury planistycznej (art. 17 pkt 6 lit c u.p.z.p.). Skoro jak

wynika z akt planistycznych nie uzyskano zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie terenów rolnych oznaczonych symbolem I.R/I-R/9 oraz II.R/1 i II.R/2 na przeznaczenie nierolne i nieleśne, to umieszczenie zapisów 19 pkt 2 lit b oraz § 44 pkt 2 lit. b planu jest istotnym naruszeniem procedury sporządzania planu. Powyższe czyniło zasadnym stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit b oraz § 44 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” przez Sąd I instancji. NSA podziela powyższe stanowisko i oddała zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie.

W ocenie NSA, słuszne jest stanowisko Sądu I instancji odnośnie do stwierdzenia nieważności § 8 ust. 10 zaskarżonego planu.

Skarżący kasacyjnie zarzucił, że regulacja § 8 ust. 10 Planu nie prowadzi do przekroczenia upoważnienia ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej jako u.o.p.) jedną z form ochrony przyrody jest ustanawianie pomników przyrody.

Art. 40 ust. 1 u.o.p. stanowi, że pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie. Na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu (ust. 2).

W art. 44 ust. 1. u.o.p. wskazuje się kompetencję rady gminy do ustanowienia pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego w drodze podjętej przez nią uchwały. Uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu,

obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1. (ust. 2).

Natomiast zakazy jakie mogą być wprowadzone m.in. w stosunku do pomnika przyrody określa art. 45 ust. 1 u.o.p.

W związku z powyższymi uregulowaniami należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że Rada Gminy Udanin określając w § 8 ust. 10 zaskarżonej uchwały zasady ochrony środowiska dotyczące pomników przyrody ożywionej z § 8 ust. 9 planu i wprowadzając określone zakazy dotyczące tych pomników przyrody (zakaz wznoszenia obiektów budowlanych, wycinania niszczenia lub uszkodzenia drzewa, zanieczyszczania terenu, przekształcania kształtowania terenu, w szczególności tworzenia nasypów i wykopów, umieszczania tablic, napisów i znaków innych niż oznaczenie pomnika przyrody) przekroczyła nadaną jej przepisami ustawy o planowaniu kompetencję do wskazania zasad ochrony środowiska w planie. Naruszenie to polega na tym, że w planie, który określa zasadniczo zasady zagospodarowania terenu zostały określone zakazy związane z występowaniem pomników przyrody. Takie regulacje jak wynika z art. 44 u.o.p. powinny być zamieszczone w odrębnych uchwałach rady gminy, których przedmiotem jest ustanawianie pomników przyrody. Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wskazują na możliwość zawarcia takiej regulacji w planie miejscowym, mowa jest o odrębnych poświęconych temu przedmiotowi uchwałach rady gminy. Skoro ustawodawca przesądził gdzie takie regulacje powinny się znaleźć, to Rada Gminy Udanin nie może zmieniać upoważnienia ustawowego i umieszczać zapisów dotyczących ochrony pomników przyrody w planie miejscowym. Oczywiście ochrona pomników przyrody mieści się w szerokim pojęciu zasad ochrony środowiska, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. ale jeśli upoważnienie ustawowe mówi wprost o kompetencji rady gminy do podjęcia stosownej uchwały dotyczącej ustanowienia pomnika przyrody, to nie można utożsamiać tej kompetencji z umieszczeniem zapisów dotyczących ochrony pomników przyrody w jakiegokolwiek uchwale traktującej o zasadach ochrony środowiska, w szczególności postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy także podkreślić, że zakazy zawarte w § 8 ust. 10 planu wykraczają poza zakazy wymienione w art. 45 ust. 1 u.o.p. Ustawodawca nie wspomina o zakazie wznoszenia obiektów budowlanych, zanieczyszczeniu terenu, umieszczania napisów lub znaków, co świadczy o modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących. Tym samym zarzut

dokonania przez Sąd I instancji błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 44 ust. 1 i 2 oraz 45 ust.1 u.o.p. w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. nie zasługiwał na uwzględnienie.

Zdaniem NSA, wobec powyższych argumentów nie można uznać stanowiska skargi kasacyjnej jakoby wadliwości § 53 ust. 1, § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § oraz § 14 pkt 2 zaskarżonego planu można było uznać za nieistotne i w związku z tym kwalifikujące się do orzeczenia o ich niezgodności z prawem na zasadzie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro powołane regulacje naruszały zasady sporządzania planu wskazane w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. i przepisy odpowiednich rozporządzeń, to nie sposób uznać by pozostawienie zakwestionowanych zapisów planu dało pogodzić się z obowiązującym prawem.

Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 185 § 1 P.p.s.a. NSA orzekł o uchyleniu wyroku w zakresie wskazanym w pkt 1 sentencji, a nadto stosownie do art. 184 P.p.s.a. orzekł jak w pkt 2 sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono na zasadzie art. 203 pkt 2 P.p.s.a. bowiem we wskazanej w pkt 2 sentencji uchylono zaskarżony wyrok. Na koszty te składają się koszty zastępstwa procesowego Rady Gminy Udanin poprzez ustanowienie pełnomocnika w postępowaniu wywołanym skargą kasacyjną.



Na oryginalne właściwe poćpisy  
Za zgodność z oryginałem  
*Marcin Sikorski*  
starszy inspektor sądowy

