

Sygn. akt II OSK 175/16



**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 23 września 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 492/15  
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Udanin  
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.213.2014  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru  
obrębu Pichorowice

1. uchyla zaskarżony wyrok w części w jakiej stwierdzona została nieważność:  
paragrafu 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/2 i I.KDW/3, a  
także rysunku planu w zakresie tych terenów; paragrafu 32 pkt 2 lit. a;  
paragrafu 34 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c,
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 23 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 492/15, po rozpoznaniu skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.213.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Pichorowice w pkt I. stwierdził nieważność § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20 m<sup>2</sup> dla terenu działki”, § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu”, § 14 pkt 2, § 16 oraz załącznika graficznego nr 1” w części dotyczącej terenu I.US/1, § 21 pkt 2 lit. b we fragmencie: „napowietrznej i, § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/2 i I. KDW/3 a także rysunku planu w zakresie tych terenów, § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a, § 34 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 24 pkt 3 lit. c, § 44 ust. 1 we fragmencie: „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały; w pkt. II dalej idącą skargę oddalił oraz orzekł o kosztach postępowania sądowego.

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

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną 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 do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na wskazaną powyżej uchwałę, domagając się stwierdzenia nieważności:

- § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20m<sup>2</sup> dla terenu działki” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „ustawą” w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), dalej „rozporządzenie”,

- § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm.),
- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy,
- § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: "na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu" z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy w związku z § 4 pkt 5 rozporządzenia,
- § 14 pkt 2 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia,
- § 16 oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenu I.US/1 z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy,
- § 21 pkt 2 lit b we fragmencie „napowietrznej i” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy, a także w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.),
- § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/2 i I.KDW/3, a także rysunku planu w zakresie tych terenów z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia,
- § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. c uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w związku z § 4 pkt 9 lit. c) rozporządzenia,
- § 24 pkt 3 lit. c z powodu istotnego naruszenia art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zmianami),
- § 44 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy w związku z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru szczegółowo i wyczerpująco opisał powody, które przemawiały za stwierdzeniem nieważności ww. uchwały we wskazanym zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o jej oddalenie uzasadniając swoje stanowisko względem większości kwestionowanych zapisów częściowo pozostawiając zarzucane naruszenia do rozstrzygnięcia sądu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu powyższej skargi wyrokiem z dnia 23 września 2015 r., sygn. akt II SAWr 492/15, 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 jako P.p.s.a.), stwierdził nieważność § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20 m<sup>2</sup> dla terenu działki”, § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu”, § 14 pkt 2, § 16 oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenu I.US/1, § 21 pkt 2 lit. b we fragmencie: „napowietrznej i”, § 27 uchwały w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/2 i I. KDW/3 a także rysunku planu w zakresie tych terenów, § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a, § 34 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 24 pkt 3 lit. c, § 44 ust. 1 we fragmencie: „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały; a ponadto dalej idącą skargę oddalił.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przywołał treść art. 147 P.p.s.a. i art. 151 P.p.s.a., określający możliwe rozstrzygnięcie w sprawie ze skargi na uchwałę będącą aktem prawa miejscowego oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., które wskazują przesłanki stwierdzenia nieważności planu miejscowego oraz merytoryczny zakres regulacji, które muszą lub powinny znaleźć się w projekcie planu miejscowego. Sąd podkreślił, że regulacje z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. precyzuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

Względem § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20 m<sup>2</sup> dla terenu działki” uchwały Sąd stwierdził, że zasadny jest zarzut organu nadzoru wskazujący na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza zapisów części tekstowej i graficznej potwierdza, że istotnie symbol „P” nie został ujęty w części graficznej planu. Mając na względzie konieczność spójności poszczególnych elementów planu Sąd uznał, że zaistniała konieczność eliminacji tych elementów z zapisu tekstowego, które nie znajdują odzwierciedlenia w części tekstowej. Bez znaczenia, zdaniem Sądu, pozostawała okoliczność w jakich rozbieżność powstała, mianowicie oczywistej omyłki czy błędu, jak wyjaśnia Wójt Gminy Udanin. Dostrzeżona nieprawidłowość powoduje nieważność przedmiotowego fragmentu § 7 ust. 18 uchwały.

Sąd wskazał, że w § 7 ust. 19 i § 15 ust. 4 uchwały Rada Gminy Udanin odniosła się do konieczności zgłoszenia Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego RP budowy elektrowni wiatrowej przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wskazała na obowiązywanie dla elektrowni wiatrowych jako przeszkód lotniczych o wysokości ponad 100 m przepisów odrębnych. Po wnikliwej analizie treści skargi Sąd uznał, że skarżący precyzyjnie wskazał zapisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulującego kwestie zamieszczone w uchwale. Stwierdził, że skoro jak wynika z zapisów rozporządzenia konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych) został już uregulowany przepisem prawa powszechnie obowiązującego nie istnieją podstawy do powielania analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Sąd zwrócił uwagę, że Rada Gmina Udanin nie posiadała kompetencji do dokonywania takowych uregulowań. Sąd uznał za trafny zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji obowiązujących przepisów zapisami uchwały. Wobec powyższego Sąd podzielił zarzut skargi istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Sąd wskazał, że z treści § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały wynika, że ustalając strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych dopuszczono zmiany położenia tych stref w przypadku zmiany przebiegu samych linii. Sąd mając na uwadze argumenty organu nadzoru, własną analizę zapisów uchwały oraz stanowisko Rady w odpowiedzi na skargę stwierdził, że intencją gminnego prawodawcy było dopuszczenie możliwości przesunięcia strefy ochronnej celem uwzględnienia warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Sąd zaznaczył, że jakkolwiek sam zamysł był słuszny, niewątpliwie została stworzona możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie, który zagadnienia związane z zasadami ochrony środowiska i przyrody winien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, bez pozostawiania możliwości niejako „następczego” ich regulowania. Mając na uwadze stanowisko Rady Gminy Udanin, że przesunięcie czy przebudowa sieci nie może się odbyć bez zgody właściciela na zasadzie umowy czy porozumienia 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. Tym samym Sąd uznał za trafny zarzut organu nadzoru.

W zakresie zaskarżonego zapisu § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały Sąd uznał, iż dokonując ustaleń względem kształtowania przestrzeni publicznej rada przekroczyła kompetencje przewidziane dla niej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. W ocenie Sądu z przywołanych przepisów nie da się wyprowadzić dla prawodawcy gminnego, upoważnienia dla umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej dokonywania uzgodnień z gestorem terenu. Przywołane przepisy, nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do uregulowania

zadań lub kompetencji gestora terenu, natomiast unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach lub wynikają z umów. Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Udanin zobligowana była działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Akty prawa miejscowego jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami o charakterze podustawowym i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

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

Sąd podzielił pogląd Wojewody Dolnośląskiego, że nie spełnia kryterium zgodności z prawem zapis § 16 uchwały oraz załącznik graficzny nr 1 w części odnoszącej się do terenu I.US/1. Sąd wskazał na sprzeczność powyższych ustaleń planu z zapisami studium, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie ustawodawca postanowił o konieczności zgodności planu z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sąd wskazał na wynikającą z art. 9 ust. 4 ww. ustawy zasadę związania organów gminy ustaleniami studium. Podkreślił, że poczynione przez organ nadzoru czynności wyjaśniające, w ramach których Wójt Gminy Udanin podał, że zbiorniki wodne nie przedstawiają żadnej wartości zarówno pod względem przyrodniczym, jak i kulturowym nie mają znaczenia wobec sprzeczności jaka istnieje pomiędzy przeznaczeniem terenu w studium a zapisami



planu, co musiało w świetle przywołanych przepisów skutkować stwierdzeniem nieważności wskazanego fragmentu uchwały.

Odnosząc się do zarzutów skargi związanych z zapisami zawartymi w § 21 pkt 2 lit. b gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej, Sąd zauważył, że zapis ten narusza art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

Mając na uwadze zarzut 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/2 i I.KDW/3 a także rysunku planu w zakresie tych terenów z uwagi na brak parametru w postaci szerokości wskazanych dróg w części tekstowej planu Sąd zauważył, że obowiązek określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w ustawie zagospodarowania przestrzennego, czyli

zarówno drogi publiczne w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. Paragraf 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia jednoznacznie więc wynika wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie tych parametrów jedynie na rysunku planu (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. akt II OSK 2880/14 – dostępny: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Ponadto Sąd powołał się na pogląd zgodnie z którym rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Nie ma przy tym znaczenia, czy układ komunikacyjny na terenie objętym planem jest już zrealizowany. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak sama nazwa wskazuje, jest aktem planowania. Okoliczność, że na danym terenie układ drogowy już istnieje, nie oznacza, że w przyszłości nie może on ulec przebudowie, czy modernizacji, które powinny nastąpić w granicach parametrów określonych właśnie w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Sąd uznał, że bez znaczenia jest stanowisko Rady Gminy Udanin dotyczące możliwości określenia parametrów terenów objętych niniejszym zarzutem jedynie w części graficznej, zaś w części tekstowej planu dokonania odesłania do rysunku planu.

Sąd uwzględnił także zarzuty skargi dotyczące zapisów § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a), § 34 pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. c uchwały. Kwestionując ów zapis organ nadzoru wskazał na brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej, przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów I.US/1, II.UP/1, II.US/1 i II.US/2. Sąd zauważył, 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 przyjął, że skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej, w niniejszym przypadku ilości miejsc parkingowych.

Dalej Sąd stwierdził, że § 24 pkt 3 przedmiotowej uchwały stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 powołanego wcześniej rozporządzenia, które zawierają wskazanie elementów jakie powinien zawierać plan miejscowy w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Według Sądu, poczynionym zapisem Rada Gminy Udanin przekroczyła posiadaną kompetencję, co musi skutkować uznaniem wadliwości tego zapisu.

W objętym skargą § 44 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono: „Ustala się następujące stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych niniejszym planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia niniejszego planu stały się obowiązujące: (...)”. Sąd rozpoznający skargę stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

W zakresie § 44 ust. 1 zaskarżonej uchwały Sąd mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem

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

Sąd oddalił zarzut skargi odnoszący się do zapisu § 7 ust. 1 uchwały we fragmencie „w szczególności”. Uznał bowiem, że poczyniony zarzut naruszenia niniejszym zapisem art. 2 Konstytucji RP był zbyt daleko idący. Szersze stanowisko w analogicznej sprawie zaprezentował ten Sąd w wyroku z dnia 30 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 326/15) rozpoznając skargę Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin dotyczącą innego obszaru.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Rada Gminy Udanin zaskarżając go w części tj. w zakresie pkt. I oraz III sentencji.

Wskazując na naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 P.p.s.a.) podniesiono zarzut naruszenia 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 wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia, a to brak rozważenia oraz wyjaśnienia, na jakiej podstawie WSA przyjął, że organ przyjął wadliwość § 24 ust. 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin, przyjętego uchwałą Nr XLVIII.213.2014 Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 roku („Plan” lub „Zaskarżona Uchwała”), które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem z powodu braków uzasadnienia zaskarżonego wyroku, rozstrzygnięcie w nim zawarte uchyla się spod kontroli kasacyjnej.

Dalej Rada na podstawie art. 174 pkt 1 P.p.s.a. wskazała na naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 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. 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/2 oraz I.KDW/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;
- art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że przy uchwalaniu § 16 Planu oraz załącznika graficznego nr 1 w części dotyczącej terenu I.US./1 Organ dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez rzekomą sprzeczność z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Udanin nr LII/163/2010 z dnia 3 marca 2010 roku („Studium”);
- 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.i.”) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ, przy uchwalaniu § 21 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;
- 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 § 16 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. a, § 34 pkt 2 lit. b oraz § 34 pkt 3 lit. c Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej;
- art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w zw. § 8 pkt 2 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 § 7 ust. 18 we fragmencie „oraz z dopuszczeniem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem P zwiększenia łącznej powierzchni, mierzonej po obrysie zewnętrznym, do 20 m dla terenu działki” dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu oraz, że było to istotne naruszenie;

- art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 5 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 § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu” dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu i przekroczenia kompetencji do określenia w planie miejscowym zasad wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych oraz, że było to istotne naruszenie;
- 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;
- 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;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. art. 4 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. 1985 r., Nr 14, poz.

60) w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że Organ, przy uchwalaniu § 24 pkt 3 lit. c, 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;

- 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 § 44 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 organ nadzoru wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpatrzenia. 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 oddala 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/213/2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Pichorowice. 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 nie dopełnia 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/2 i I.KDW/3, a także 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/2, I.KDW/3, I.KDW/4 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.

Mając powyższe na uwadze NSA uznał za konieczne uchylene zaskarżonego wyroku w części, w jakiej stwierdzono nieważność § 27 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/2, I.KDW/3 oraz rysunku planu w zakresie tych terenów.

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 § 32 pkt 2 lit a, § 34 pkt 2 lit b i pkt 3 lit. c 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 tereny usług publicznych oznaczonym symbolem II.UP/1 dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę mieszkaniową (§ 32 pkt 2 lit b). Na terenie II.US/1 i II.US/2 o przeznaczeniu podstawowym tereny usług sportu i rekreacji przewidziano przeznaczenie uzupełniające mieszkalnictwo

(§ 34 pkt 2 lit. b) wskazując na możliwość zabudowy w postaci lokali mieszkalnych wyłącznie w ramach budynków przeznaczenia podstawowego lub uzupełniającego (§ 34 pkt 3 lit. c).

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.UP/1, II.US/1 i II.US/2. 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. 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.UP/1, II.US/1 i II.US/2. 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.UP/1, II.US/1 i II.US/2. poprzez zapisy § 32 pkt 2 lit a, § 34 pkt 2 lit b, § 34 pkt 2 lit. c 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 § 32 pkt 2 lit a, § 34 pkt 2 lit b, § 34 pkt 3 lit. c.

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 zmiana będzie z kolei skutkować zmianą stref ochronnych. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że zasady ochrony środowiska i przyrody plan powinien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, nie pozostawiając 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 oddalił 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 Udamin 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 prowadzącego 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, urzędzenia 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, urzędzenia 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 § 44 ust. 1 zaskarżonego planu i stwierdzenie jego nieważności. Z treści art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wyraźnie wynika, że zobowiązanym 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 wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Wskazany przez Sąd I instancji zakres uchylenia § 44 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 § 21 pkt 2 lit b zaskarżonego planu znajduje się zapis określający zasady, warunki i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenu I.R/1-I.R/8 (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/1-I.R/8 na przeznaczenie nierolnicze i nieleśne, to umieszczenie zapisów 21 pkt 2 lit b planu jest istotnym naruszeniem procedury sporządzania planu. Powyższe czyniło zasadnym stwierdzenie nieważności § 21 pkt 2 lit b we fragmencie „napowietrznej i” przez Sąd I instancji. NSA podziela powyższe stanowisko i uznaje za niezasadny zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie.

Niezasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w zw. § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP w zw. z art. 28 ust.1 u.p.z.p. Skoro w załączniku graficznym do planu nie ma terenu oznaczonego symbolem P, do którego odnosi się fragment § 7 ust. 18 planu, to nie sposób uznać, że zastosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego, czego wymaga § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP. Nie wiadomo zatem do jakiego terenu przyporządkować kwestionowany fragment i jak zastosować wskazane tam uprawnienie zwiększenia łącznej powierzchni do 20 m<sup>2</sup> dla terenu działki. Ten fragment jest zbędny albowiem wprowadza regulację, której nie da się odnieść do terenu, dla którego była przeznaczona.

Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji, że Rada Gminy Udanin poprzez komentowany fragment § 7 ust. 18 planu dopuściła się naruszenia zasad sporządzania planu, co skutkowało stwierdzeniem jego nieważności.



Zdaniem NSA, zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 9 ust. 4 w zw. z art. 15 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez wadliwe uznanie, że zapis § 16 planu jest niezgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Udanin nr LII/163/2010 z dnia 3 marca 2010 r. jest niezasadny. W myśl art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ta ogólna zasada znajduje odzwierciedlenie w przepisach dotyczących sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 projekt planu miejscowego musi być zgodny z zapisami studium. W art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi się, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Z powyższego wynika zatem, że czy to na etapie tworzenia projektu planu czy podejmowania uchwały w sprawie zatwierdzenia planu konieczne jest ustalenie, że odpowiada on zapisom obowiązującego na tym terenie studium. Skoro teren oznaczony w § 16 planu symbolem I.US/1 w całości został wskazany w studium na cele sportu i rekreacji przy czym nie wydzielono liniami rozgraniczającymi terenów sztucznych zbiorników wodnych utworzonych po wyrobiskach, to nie można uznać, że zbiorniki wodne także należy uznać za teren sportu i rekreacji. Brak linii rozgraniczających powoduje, że oznaczone w studium symbolem WS tereny wód powierzchniowych zmieniają przeznaczenie na tereny usług sportu i rekreacji a to nie jest zgodne z przeznaczeniem jakie zawiera studium. W studium zbiorniki wodne wskazuje się poprzez oznaczenie WS - tereny wód otwartych i płynących, kolor jasnoniebieski zatem jest to przeznaczenie zgoła odmienne od usług sportu i rekreacji oznaczonego symbolem US, kreskowanie zielono-czerwone. W związku z tym nie można przyjąć, że zapis planu odpowiada zapisom studium.

Zdaniem NSA, zasadne było stwierdzenie nieważności zapisu § 10 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Rada Gminy określając tereny publiczne i wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. w § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie zasad umieszczania w przestrzeni obiektów małej architektury zgodnie z ustaleniami szczegółowymi oraz dopuszczeniem ich lokalizacji na terenach usług publicznych, zieleni urządzonej, dróg publicznych i ciągów pieszych zamieściła zapis wskazujący na konieczność uwzględnienia warunków uzgodnionych z gestorem terenu.

Art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. ani § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP mówiący o tym, że ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do nadawania kompetencji gestorowi terenu do czynienia uzgodnień w tym zakresie. Słusznie zauważył Sąd, że unormowania tego rodzaju zawarte są w ustawach lub wynikają z umów. Rada Gminy Udanin zmierzając do uchwalenia planu miejscowego zobligowana była działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada mogła zawrzeć w planie tylko takie postanowienia, które wynikały z upoważnień ustawowych czy aktów wykonawczych do ustaw. Skoro prawodawca nie przewidział dla Rady Gminy przy określaniu wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych konieczności czynienia uzgodnień z gestorem terenu, to znaczy, że to uprawnienie nie mieściło się w upoważnieniu ustawowym do sporządzenia planu. Tym samym należało stwierdzić nieważność § 10 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu” z uwagi na to, że zapis ten wykracza to poza kompetencje planistyczne rady gminy.

Prawidłowym w ocenie NSA jest stanowisko Sądu I instancji, że określenie sposobu skomunikowania terenu z drogą publiczną (autostradą) poprzez likwidację istniejącego zjazdu z drogi w § 24 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały wykracza poza zakres kompetencji Rady Gminy Udanin do wskazania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2013 r. , poz. 260 ze zm.) centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych (art. 19 ust. 2 pkt 1); realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych. Drogą krajową jest m.in. autostrada (art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). Natomiast art. 20 pkt 8 ustawy o drogach publicznych stanowi, że do

zadań zarządcy drogi należy w szczególności wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że Rada Gminy nie jest zarządcą drogi i nie wydaje zezwolenia na lokalizację (likwidację) zjazdu z drogi. Tę kompetencję posiada wyłącznie w stosunku do autostrad Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zatem określenie w planie miejscowym sposobu skomunikowania terenów z drogą publiczną (autostradą) wykraczało poza kompetencje Rady Gminy. Decyzję administracyjną w tym zakresie w ramach odrębnej procedury uzyskania zezwolenia na lokalizację (likwidację) zjazdu wydaje zarządca drogi. W decyzji tej określa się miejsce lokalizacji (likwidacji) zjazdu i jego parametry techniczne (art. 29 ust. 3 zd.2).

Słusznie zauważył Sąd I instancji, że w obowiązującym porządku prawnym brak regulacji, w oparciu o które rada gminy legitymowałaby się kompetencją do określania w drodze aktu prawa miejscowego (w tym wypadku m.p.z.p.) spraw dotyczących zjazdów z dróg publicznych, w tym likwidacji istniejących zjazdów z tych dróg. Tym samym należało uznać, że zapis § 24 pkt 3 lit. c planu wykracza poza kompetencje planistyczne Rady Gminy Udanin co stanowi z jednej strony naruszenie właściwości organów w zakresie zawartych w planie postanowień a z drugiej naruszenie zasad sporządzania planu poprzez zamieszczenie w nim regulacji, której samodzielnie nie była uprawniona zamieścić bez uzyskania zezwolenia zarządcy drogi.

Zdaniem NSA, wobec powyższych argumentów nie można uznać stanowiska skargi kasacyjnej jakoby wadliwości § 44 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 oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Marcin Sikorski*

starszy inspektor sądowy

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop that crosses itself at the bottom.