



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 listopada 2015 r. sygn. akt II SAWr 513/15
w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.215.2014
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru
obrębu Sokolniki

1. uchyla zaskarżony wyrok w części w jakiej stwierdzona została nieważność:
paragrafu 21 uchwały w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na
rysunku planu symbolem I.EW/1 i I.EW/2 oraz w części graficznej planu
(załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów; paragrafu 26 w zakresie
ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu I.KDW/1 i I.KDW/2 oraz
części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów;
paragrafu 30 pkt 2 lit. b; paragrafu 30 pkt 3 lit. c; paragrafu 33 pkt 2 lit. b,
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 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 513/15, po rozpoznaniu skargi Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.215.2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Sokolniki w pkt I. stwierdził nieważność § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 22 pkt 3 lit.c, § 26 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.KDW/1, I.KDW/2 oraz część graficzną planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów, § 21 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.EW/1 i I.EW/2 oraz część graficzną planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów, § 30 pkt 2 lit. b, § 30 pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit. b, § 42 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały oraz orzekł o kosztach postępowania sądowego.

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

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na wskazaną powyżej uchwałę, zarzucając podjęcie:

- § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm.);
- § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu polegającym na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., poprzez wprowadzenie możliwości dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów z pominięciem procedury zmiany planu miejscowego;
- § 14 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego(r.M.I.);

- § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. jedn. Dz. U. z 2013, poz. 1205 ze zm., dalej jako u.o.g.r.l.), art. 17 pkt 6 lit.c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych;
- § 22 pkt 3 lit.c uchwały ze względu na naruszenie art. 29 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- § 26 uchwały w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.KDW/1 i I.KDW/2 oraz rysunku (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a r.M.l.;
- § 21 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.EW/1 i I.EW/2 a także rysunku planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 2 pkt 12 i 13 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. ai b r.M.l. w zw. z art. 4 ust. 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 14 ust. 1 r. M.l. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- § 30 pkt 2 lit. b, § 30 pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.l.;
- § 42 ust. 1 uchwały we fragmencie "uiszczanej przez właścicieli nieruchomości" z istotnym naruszeniem art. 28 u.p.z.p. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy.

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 w całości uznając, że zaskarżony plan został sporządzony w uwzględnieniu wszelkich zasad sporządzania planów miejscowych, a podniesione zarzuty należy uznać za bezzasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozpoznaniu powyższej

skargi wyrokiem z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 513/15, 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. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 22 pkt 3 lit.c, § 26 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.KDW/1, I.KDW/2 oraz część graficzną planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów, § 21 w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.EW/1 i I.EW/2 oraz część graficzną planu (załącznik nr 1 do uchwały) w zakresie tych terenów, § 30 pkt 2 lit. b, § 30 pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit. b, § 42 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu wyroku Sąd, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, generalnie podzielił zarzuty i argumentację skargi, za wyjątkiem kwestii odnoszących się do zgodności z prawem regulacji zawartej w § 7 ust. 1, § 29 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit b, § 30 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. a we fragmencie „c” i pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały.

Sąd uznał, że ma rację Wojewoda Dolnośląski podnosząc zarzut podjęcia § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm.). Rada Gminy Udanin w powołanych przepisach zdecydowała o 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. Sąd stwierdził, że Skarżący precyzyjnie wskazał przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulujące kwestie zamieszczone w uchwale. Skoro, jak wynika z treści rozporządzenia, konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych) został już uregulowany przepisem prawa powszechnie obowiązującego to nie istnieją podstawy do powielania analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Sąd podkreślił, że Rada Gminy Udanin nie posiadała kompetencji do dokonywania takich uregulowań. Sąd za trafny uznał zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały, gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji

obowiązujących przepisów regulacjami zaskarżonej uchwały. Wobec tego Sąd podzielił zarzut skargi istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Akceptując kolejny z zarzutów skargi Sąd zauważył, że z treści § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały wynika, iż ustalając strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych Rada Gminy dopuściła zmiany położenia tych stref w przypadku zmiany przebiegu samych linii. Sąd przywołał stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w tym zakresie i stwierdził, że analiza zapisów uchwały w tym względzie oraz stanowiska prezentowanego przez pełnomocnika gminy w odpowiedzi na skargę prowadzi do przyjęcia, że intencją gminnego prawodawcy było dopuszczenie możliwości swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, ponieważ lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zad rzewień nie jest możliwa. Konieczność takiego przesunięcia strefy ochronnej niewątpliwie może być podyktowana uwzględnieniem warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Sąd wskazał, że jakkolwiek sam zamysł był słuszny, to jednak niewątpliwie została stworzona możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie, który zagadnienia związane z zasadami ochrony środowiska i przyrody winien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, bez pozostawiania możliwości niejako „następczego” ich regulowania. Sąd zgodził się ze skarżącym, że plan miejscowy powinien precyzyjnie i jasno regulować przebieg strefy ochronnej wzdłuż linii energetycznej. Tymczasem przepis uchwały w zakwestionowanym brzmieniu stanowi niewątpliwie przykład regulacji ograniczającej sposób użytkowania nieruchomości, przez którą przebiega linia energetyczna, jednocześnie dopuszcza „zmianę położenia tej strefy”, przy czym nie wskazuje trybu i sposobu dokonania owej *zmiany*. W ocenie Sądu regulacja taka w sposób istotny naruszała zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem nie jest dopuszczalne, na gruncie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., przeniesienie kompetencji do uregulowania przebiegu linii energetycznej i strefy ochronnej na inny organ niż rada gminy uchwalająca plan miejscowy, Z tych powodów Sąd stwierdził nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały.

Mając na uwadze § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały według którego „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: (...) 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego”, Sąd stwierdził, że ustalenie to narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 10 r.M.I. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów w planie miejscowym należy obowiązkowo określić sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Stosownie natomiast do treści § 4 pkt 10 r.M.I. ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Sąd zaznaczył, że w ustaleniach miejscowego planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego - wbrew przywołanym przepisom ustawy i rozporządzenia - nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania. W związku z tym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Podobnie jako naruszający prawo Sąd ocenił regulację uchwały zawartą w § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w zakresie terenów oznaczonych symbolami I.R/1-I.R/4 (tereny rolnicze), gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Sąd mając na uwadze regulacje ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zauważył, że z art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie na terenach oznaczonych odpowiednio symbolami I.R/1 -I.R/4 (tereny rolnicze) wskazano jako jedno z przeznaczeń - sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Sąd uznał, że dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 6 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany

przeznaczenia na cele nierolnicze. Sąd podkreślił, że z materiałów planistycznych wynika, że na terenach I.R/1-I.R/4 znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej I-III, a Gmina Udamin nie uzyskała zgody właściwego organu na ich nierolnicze wykorzystanie, tj. pod budowę napowietrznych sieci infrastruktury technicznej. W dokumentacji planistycznej znajduje się wprawdzie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (GZ.tr.057-602-9/13) z dnia 9 października 2013 r., jednakże zgoda na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze dotyczy innych terenów rolnych.

Brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszergowanych w klasach I-III, należy traktować jako istotne uchybienia procedury planistycznej. Tym samym Sąd uznał za uzasadniony wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 37 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w stosunku do ww. terenów skarżonej uchwały.

W § 22 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały dla terenów oznaczonych symbolem I.KDA/1 (drogi publiczne klasy autostrady), Rada Gminy Udamin wprowadziła zapis o likwidacji istniejących zjazdów z drogi. W ocenie Sądu słusznie Wojewoda zauważył, że autostrady jako drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa a wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych należy do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, co wynika z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.). W art. 29 tej ustawy określono, że to zarządca drogi wydaje zezwolenie w drodze decyzji administracyjnej na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Do niego też należy przeprowadzanie indywidualnych ocen technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sąd stwierdził, że regulacja zawarta w ustawie o drogach publicznych jest jasna i jedynym kompetentnym organem w zakresie lokalizacji, czy też przebudowy zjazdu z drogi jest zarządca drogi a nie rada gminy. Brak jest przepisu prawa w obowiązującym porządku prawnym, w oparciu o który rada gminy legitymowałaby się kompetencją do regulowania 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.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu

o zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zapisy § 26 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu I.KDW/1 i I.KDW/2 oraz rysunku planu w tym zakresie Sąd wskazał, że z uwagi na treść przywołanych normatywów przyjąć należy, że obowiązek określenia zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w ustawie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i drogi wewnętrzne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym i jak każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji. 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 rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak sama nazwa wskazuje, jest aktem planowania. Sąd stwierdził, że w badanej sprawie parametry takie nie zostały zamieszczone nawet na rysunku planu (skala mapy w jakiej przyjęto plan miejscowy nie jest parametrem drogi).

W zakresie dotyczącym terenów I.EW/1 i I.EW/2 a także rysunku planu 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. W ocenie Sądu Wojewoda Dolnośląski słusznie zakwestionował zapisy planu, w tym również załącznik graficzny, związane z drogami wewnętrznymi. Skoro doszło do stwierdzenia nieważności przedmiotowych

zapisów, to konsekwencją będzie też konieczność eliminacji zapisów związanych z terenami o przeznaczeniu podstawowym jako tereny elektrowni wiatrowych. Słusznie Wojewoda Dolnośląski zauważa, iż tereny te zostaną pozbawione obsługi komunikacyjnej, co z kolei powoduje kolizję z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Sąd nie zgodził się z argumentacją Rady Gminy Udanin zamieszczoną w odpowiedzi na skargę, że działki jako całość (w tym wypadku działki rolne), na których w niewielkiej części, planuje się lokalizację elektrowni wiatrowych posiadają dostęp do drogi publicznej. Zdaniem Sądu, nie znajduje uzasadnienia teza jakoby elektrownie wiatrowe nie potrzebowały dostępu do drogi publicznej.

Sąd uwzględnił także zarzuty skargi dotyczące zapisów § 30 pkt 2 lit. b oraz pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit. b uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I. Sąd wyjaśnił, że w kwestionowanych przepisach Rada Gminy Udanin uregulowała kwestie związane z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej („mieszkalnictwo”, „lokale mieszkalne”) na terenach: usług sportu i rekreacji (§ 30 uchwały) i obsługi rolnictwa (§ 33 uchwały) w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.US/1 - II.US/2 i II.RU/1. Dla tych terenów dopuszczono jako uzupełniającą funkcję mieszkalnictwa, jednak nie wskazano w uchwale ilości miejsc parkingowych względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie. W analizowanym już wcześniej § 12 ust. 6 uchwały Rada Gminy Udanin określiła liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2). Sąd podkreślił, że brak jest określenia ilości miejsc postojowych dla mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach zabudowy usługowej sportu i rekreacji (§ 30 uchwały) i dopuszczonej na terenach obsługi rolnictwa (§ 33 uchwały). Sąd przyjął, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje, to wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów winien odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu zarówno funkcji podstawowej, jak i funkcji

uzupełniającej. Sąd przyjął, że skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu, następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej.

Należało zatem określić ilość miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym, dla których w ramach przeznaczenia uzupełniającego przewidziano również przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa.

Odnosnie do zapisu § 42 ust. 1 zaskarżonej uchwały, dotyczącego określenia stawek procentowych dla obliczenia opłaty planistycznej Sąd stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

Zdaniem Sądu, katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy, stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Z tych względów Sąd stwierdził nieważność § 46 ust. 1 uchwały we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”, aby przepis ten dotyczył wszystkich podmiotów wymienionych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

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

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:

1. 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 XLVIII/215/2014 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/1 oraz I.EW/2) 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/1 oraz I.EW/2) nie mają dostępu do drogi publicznej;

które to uchybienia miały istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem z powodu braków uzasadnienia zaskarżonego wyroku, rozstrzygnięcie w nim zawarte uchyla się spod kontroli kasacyjnej;

2. 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 brak wyjaśnienia dlaczego WSA nie wziął pod uwagę okoliczności, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin, przyjęty uchwałą Nr XLI1/130/06 Rady Gminy Udanin z dnia 11 kwietnia 2006 roku („Plan z 2006 roku”) zawierał wskazania dróg dojazdowych dla planowanych elektrowni wiatrowych, które w razie stwierdzenia nieważności § 26 Planu powinny znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie;
3. 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/1 oraz I.EW/2) nie mają dostępu do drogi publicznej.

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

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. 2003 r., Nr 164, poz. 1587; „rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu MPZP”) w zw. z art. 4 ust. 3a ustawy z dnia 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/1 oraz I.EW/2) obsługi komunikacyjnej spowoduje kolizje z napisami 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 § 21 Planu w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku Planu symbolami I.EW/1 oraz I.EW/2, 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 „obiektu” 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 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 § 26 Planu parametrów (szerokości) dróg wewnętrznych dla terenów I.KDW/1 oraz I.KDW/2;
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, przy uchwalaniu § 30 pkt 2 lit b oraz pkt 3 lit. c, § 33 pkt 2 lit b Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez brak określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych oraz zabudowy mieszkaniowej;
6. 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. z 1995 r., 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 Planu, dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszerogowanych w klasach I-III;
7. 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

urządzenia lub użytkowania dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego, oraz że było to istotne naruszenie;

8. 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;

9. art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z 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 § 42 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 Rada Gminy Udanin wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o 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 XLVI11/215/2014 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Sokolniki. 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. 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 § 21 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 nieuczynienie tego w okolicznościach niniejszej sprawy nie miało istotnego znaczenia na wynik sprawy. Bez poznania motywów zajętego przez Sąd stanowiska możliwa jest bowiem 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 § 26 w zakresie ustaleń dla terenów I.KDW/1, I.KDW/2, a także części graficznej planu w zakresie 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 § 26 zaskarżonego planu dla terenów oznaczonych symbolem I.KDW/1, I.KDW/2 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 § 21 zaskarżonej uchwały było bezpodstawne. Skoro tereny elektrowni wiatrowych mają zapewniony dostęp do drogi publicznej z przyległych dróg wewnętrznych oznaczonych symbolem I.KDW/2 - I.KDW/9 to uchylanie ww. paragrafu dla tych terenów było niecelowe.

Mając powyższe na uwadze NSA uznał za konieczne uchylenie zaskarżonego wyroku w części w jakiej stwierdzono nieważność § 26 uchwały w zakresie dotyczącym terenów I.KDW/1, I.KDW/2, a ponadto § 21 w zakresie dotyczącym terenów I.EW/1 i I.EW/2, a także części graficznej planu (załącznik nr 1 do uchwały) 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 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Podzielić należy stanowisko Rady Gminy Udanin, że przy uchwalaniu § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 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 usługi sportu i rekreacji oznaczonym symbolem II.US/1, II.US/2, dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę mieszkaniową, lokale mieszkalnych (§ 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c). Na terenie II.RU/1 o przeznaczeniu podstawowym tereny obsługi rolnictwa przewidziano przeznaczenie uzupełniające mieszkalnictwo (§ 33 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 w ramach przeznaczenia uzupełniającego na terenach II.US/1, II.US/2, II.RU/1. 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 zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa nie wyklucza możliwości ustalenia ilości miejsc parkingowych dla tych terenów. 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.US/1, II.US/2, II.RU/1 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.US/1, II.US/2, II.RU/1 poprzez zapisy § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 pkt 2 lit. b nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem budowlanym bowiem 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 § 30 pkt 2 lit b, § 30 pkt 3 lit c, § 33 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 taki 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 zad rzewień 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, 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 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 Udanin 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, 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. Plan nie wskazał 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 § 42 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 § 42 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 zaskarżonego planu znajduje się zapis określający zasady, warunki i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odpowiednio dla terenu I.R/1-I.R/4 (tereny rolnicze) poprzez dopuszczenie prowadzenie 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/4 na przeznaczenie nierolne i nieleśne, to umieszczenie zapisów § 19 pkt 2 lit b planu jest istotnym naruszeniem procedury sporządzania planu. Istotnym ponieważ w przypadku nie naruszenia procedury (uzyskania zgody) zapis taki byłby dopuszczalny. Powyższe czyniło zasadnym stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit b we fragmencie „napowietrznej i” przez Sąd I instancji. NSA podziela powyższe stanowisko i oddala zarzut skargi kasacyjnej w tym zakresie.

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 § 22 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 zjazdu 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. Tą 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 § 22 pkt 3 lit. c planu wykracza poza kompetencje planistyczne Rady Gminy Udantin 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 zawartego w skardze kasacyjnej jakoby wadliwości § 42 ust. 1, § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 22 pkt 3 lit. c 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. 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 przez pełnomocnika w postępowaniu wywołanym skargą kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Sikorski

starszy inspektor sądowy