



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 marca 2016 r.

Poz. 1406

WYROK NR II SA/WR 480/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 listopada 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Udanin

z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.211.2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Konary

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 19, § 15 ust. 4, § 8 ust. 10, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu”, § 14 ust. 1 pkt 2, § 19 pkt 2 lit. b dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.R/1-I.R/17, na których znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej II-III we fragmencie „napowietrznej i”, § 42 pkt 2 lit. b dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem II.R/1-II.R/3 i II.R/6, na których znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej II-III we fragmencie „napowietrznej i”, § 28 w zakresie terenu o symbolu II.MN/15 wraz z załącznikiem graficznym nr 2 w zakresie terenu o symbolu II.MN/15, § 30 pkt 2 lit. a, § 30 pkt 3 lit. b i lit. c, § 31 pkt 2 lit. a, § 40 pkt 2 lit. b, § 41 pkt 2 lit. b, § 53 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Udanin na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Nr XLVIII.211.2014 z dnia 25 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Konary.

Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę w części opisaną poniżej, sformułował zarzuty odnoszące się do naruszenia zasad sporządzania planu.

Organ nadzoru zarzucił bowiem Radzie Gminy Udanin 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. 10 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w zw. z art. 44 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, poprzez ustanowienie zakazów dla pomnika przyrody ożywionej w planie miejscowym, zamiast w odrębnej uchwale podjętej przez Radę na podstawie wskazanych przepisów ustawy o ochronie przyrody;
- § 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;
- § 10 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z gestorem terenu” ze względu na naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego r.M.I.;
- § 14 ust. 1 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;
- § 19 pkt 2 lit. b uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem I.R/1-I.R/17, na których znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej II-III we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 42 pkt 2 lit. b dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem II.R/1-II.R/3 oraz II.R/6, na których znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej II-III we fragmencie „napowietrznej i” 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;
- § 28 uchwały w zakresie terenu o symbolu II.MN/15 oraz załącznik graficzny nr 2 w zakresie terenu II.MN/15 ze względu na naruszenie § 9 ust. 4, art. 15 ust.1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- § 30 pkt 2 lit. a, § 30 pkt 3 lit. b i lit. c, § 31 pkt 2 lit. a, § 40 pkt 2 lit. b i § 41 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.I.;
- § 53 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.

Jednocześnie Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o oddalenie skargi w całości.

W ocenie Rady zaskarżony plan został sporządzony w uwzględnieniu wszelkich zasad sporządzania planów miejscowych, a podniesione zarzuty należy uznać za bezzasadne.

Odnosnie zarzutu naruszenia § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały Rada wyjaśniła, że wyznaczona na rysunku planu strefa ochronna od napowietrznych linii elektroenergetycznych została oznaczona dla istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych, których przebieg jest uwidoczniony na mapach. Plan miejscowy dopuszcza jednak budowę, przebudowę i rozbudowę sieci, co oznacza, że są możliwe zmiany położenia tej sieci oraz jej skablowanie. Przesunięcie i skablowanie strefy jest dopuszczalne w planie aby można było zapewnić lepszą lokalizację obiektów mieszkalnych lub innych okoliczności np. względów ekonomicznych, nowych technologii. W związku z powyższym przesunięcie, przebudowa itp. sieci nie może się odbywać bez zgody właścicieli terenów, a więc ewentualne zmiany w sposobie wykonywania prawa własności będą się odbywać na zasadzie odrębnych porozumień i umów możliwych na podstawie przepisów odrębnych, w co plan miejscowy nie może ingerować.

Zasady ochrony sformułowane w § 8 ust. 10 uchwały wprowadzone zostały w porozumieniu i uzgodnieniu z RDOŚ, który przedmiotowy plan opiniował i uzgadniał zgodnie z ustawą.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” uchwały strona przeciwna wyjaśniła, że na terenach rolnych istnieje w chwili obecnej napowietrzna infrastruktura techniczna, tym samym plan dopuszcza istniejącą infrastrukturę techniczną i umożliwia w przyszłości jej przebudowę. Na terenach rolnych o klasach bonitacyjnych I-III wymagana jest zgoda na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Tym samym wykluczone są nowe inwestycje wymagające wyłączenia z produkcji rolnej.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 28 uchwały, Rada Gminy Udanin podtrzymała stanowisko zawarte w piśmie skierowanym do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 marca 2015 r. (znak: OS.671.1.Ko.2015). Teren II.MN/15 – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w osadzie Pieszcanka została wprowadzona w związku ze stanem faktycznym (są to istniejące budynki). W studium nie zostały uwidocznione prawdopodobnie ze względu na skalę opracowania i małą, trudną do zobrazowania powierzchnię tego obszaru.

Odnosnie zarzutu dotyczącego § 30 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b i c, § 31 pkt 2 lit. a, § 40 pkt 2 lit. b i § 41 pkt 2 lit. b uchwały strona przeciwna stwierdziła, że dla ww. terenów ustalono liczbę miejsc parkingowych w § 12 ust. 6 pkt 5 uchwały i w miarę potrzeb innych punktów tego paragrafu, jeżeli jest to zgodne z przeznaczeniem podstawowym i uzupełniającym terenu. Dopuszczone w planie lokale mieszkalne (dla funkcji U, UP i RU) stanowią część budynków głównych wskazanych do realizacji w przeznaczeniu podstawowym lub uzupełniającym, dla którego ustalono ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni tych obiektów (bez znaczenia czy w obiekcie usługowym są wyodrębnione lokale mieszkalne czy też nie). Dla funkcji UP dopuszczono dodatkowo realizację tej funkcji w budynkach wolno stojących z czego wynika, że mają zastosowanie wskaźniki jak dla tych usług.

W kwestii pozostałych zarzutów Rada Gminy Udanin pozostawiła je do rozstrzygnięcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi w całości.

Dokonując analizy zarzutów skargi należy stwierdzić, 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 uregulowała konieczności zgłoszenia Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego RP budowy elektrowni wiatrowej przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wskazała na obowiązki dla elektrowni wiatrowych jako przeszkód lotniczych o wysokości ponad 100 m przepisów odrębnych. Analiza treści skargi prowadzi do wniosku, 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 nie istnieją podstawy do powielania analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Nie można także pominąć faktu, o czym zresztą traktuje skarga, że Rada Gminy Udanin nie posiadała kompetencji do dokonywania takowych uregulowań. Tym bardziej trafny jest zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały, gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji obowiązujących przepisów regulacjami zaskarżonej uchwały. Potwierdza się więc 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 przyjdzie zauważyć, 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. Kwestionując ów zapis Wojewoda Dolnośląski poczynił zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. Jego zdaniem, Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, bowiem przebieg linii energetycznych może ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązują zakazy określone w § 8 ust. 6 skarżonej uchwały, może być, przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Analiza zapisów uchwały w tym względzie oraz stanowiska prezentowanego przez pełnomocnika gminy w odpowiedzi na skargę prowadzić musi 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 zadrzewień nie jest możliwa. Konieczność takiego przesunięcia strefy ochronnej niewątpliwie może być podyktowane uwzględnieniem warunków ekonomicznych czy nowych technologii. 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. Zgodzić się zatem należy 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. Regulacja taka w sposób istotny narusza 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 należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały.

Zaskarżony przepis § 8 pkt 10 uchwały, określający zakazy jako formy ochrony w stosunku do istniejącego pomnika przyrody ożywionej, narusza przepis art. 44 ust. 1 i 2 w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U.2013.627 j.t.). Zgodnie z art. 44 ust. „1. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. 2. Uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1.” Z powyższego wynika, że uchwała o której mowa w art. 44 ust. 1 u.o.p. w zakresie ustanowienia pomnika przyrody i zakazy w niej wprowadzone, jest inną, odrębną uchwałą rady gminy niż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co oznacza, że niedopuszczalne jest w palnie miejscowym zamieszczanie materii regulowanych przepisem art. 44 i art. 45 ustawy o ochronie przyrody.

Następnie przyjdzie stwierdzić, że w § 14 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że "Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: (...) 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego". Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenie miejscowego planu 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. 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 należało ocenić regulację uchwały zawartą w § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w zakresie terenów oznaczonych symbolami I.R/1–I.R/17 (tereny rolnicze), gdzie

dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru, poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów rolnych konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z ustawy tej wynika, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 2 pkt 1), przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6). Z kolei 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/17 (tereny rolnicze) wskazano jako jedno z przeznaczeń – sieci 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 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 gruntów na cele nierolnicze. Tymczasem z materiałów planistycznych wynika, że na terenach I.R/1-I.R/17 znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej II-III, a Gmina Udanin nie uzyskała zgody właściwego organu na ich nierolnicze wykorzystanie, tj. pod budowę napowietrznych sieci infrastruktury technicznej.

Dopuszczenie lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem na gruntach rolnych klasy II-III powinno być poprzedzone zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Wymaga to m.in. zgody właściwego organu. Ustalenia planu stwarzają sytuację, w której obiekty infrastruktury technicznej będą mogły zostać usytuowane na gruntach rolnych klasy II-III. Stąd brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszerogowanych w klasach II-III, należy traktować jako istotne uchybienia procedury planistycznej. Takie uchybienie proceduralne pojawiło się w procedurze zmierzającej do przyjęcia przedmiotowej uchwały, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 42 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w stosunku do ww. terenów zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do zaskarżonego zapisu § 10 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały uznać należy, że dokonując ustaleń względem kształtowania przestrzeni publicznej rada przekroczyła kompetencje przewidziane dla niej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 rozporządzenia MI. Z powołanych przepisów nie da się bowiem wyprowadzić dla prawodawcy gminnego, upoważnienia dla umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej dokonywania uzgodnień z gestorem terenu. Przywołane przepisy, nie zawierają upoważnienia dla organu gminy do regulowania zadań lub kompetencji gestora terenu, natomiast uregulowania tego rodzaju zawarte są w ustawach lub wynikają z umów. Podejmując uchwałę w sprawie m.p.z.p. Rada Gminy Udanin zobligowana była działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p. Akty prawa miejscowego jakimi są m.p.z.p. to akty o charakterze podustawowym i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wnikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają jedynie na celu „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki, natomiast nie są wydawane w celu wykonywania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (patrz wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl).

Rada Gminy Udanin w § 28 uchwały zawarła ustalenia sprzeczne z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, poprzez wprowadzenie do m.p.z.p. terenów o symbolu II.MN/15 (przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), gdy tymczasem w całości na wskazanym terenie w Studium uwarunkowań określono przeznaczenie jako tereny rolnicze o symbolu R.

Wskazana powyżej sprzeczność tekstu i części graficznej m.p.z.p. ze studium narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, co konsekwentnie powoduje nieważność planu miejscowego w tej części.

Sąd uwzględnił także zarzuty skargi dotyczące zapisów § 30 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b i lit. c, § 31 pkt 2 lit. a, § 40 pkt 2 lit. b i § 41 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. W kwestionowanych przepisach Rada Gminy Udanin uregulowała kwestie związane z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej („zabudowa mieszkaniowa”, „budynki mieszkaniowe” i „lokale mieszkalne”) na terenach: zabudowy usługowej, drobnej wytwórczości i rzemiosła (§ 30 uchwały), terenach usług publicznych obsługi rolnictwa (§ 31 uchwały), terenach obsługi rolnictwa (§ 40 i § 41 uchwały) i w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla tych terenów. Dla tych terenów dopuszczono jako uzupełniającą funkcję mieszkaniową, 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) i zabudowie wielorodzinnej (pkt 3). Brak jest natomiast określenia ilości miejsc postojowych dla „zabudowy mieszkaniowej”, „budynków mieszkaniowych” i „lokalii mieszkalnych” dopuszczonych na terenach zabudowy usługowej, drobnej wytwórczości i rzemiosła (§ 30 uchwały), na terenach usług publicznych obsługi rolnictwa (§ 31 uchwały), terenach obsługi rolnictwa (§ 40 i § 41 uchwały) w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla tych terenów. 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. Skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu, następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej. W niniejszym przypadku chodzi o określenie ilości miejsc parkingowych dla lokalii mieszkalnych, zabudowy mieszkaniowej, budynków mieszkaniowych wolno stojących usytuowanych na terenach o przeznaczeniu podstawowym innym niż mieszkalne.

Dalej trzeba powiedzieć, że w § 53 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 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 należało stwierdzić 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.

W podsumowaniu powyższych rozważań Sąd przyjął za uzasadnione postawione w skardze zarzuty, gdyż jak zasadnie argumentował to organ nadzoru, zakwestionowane przepisy uchwały – szczegółowo wymienione w pkt I sentencji wyroku – podjęte zostały z naruszeniem zasad sporządzania planu, co wobec treści art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzić musiało do stwierdzenia ich nieważności. Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach orzeczono zaś zgodnie z dyspozycją art. 200 p.p.s.a. i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.).