



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6128

WYROK NR II SA/WR 147/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Władysław Kulon
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek (spr.)
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel

Protokolant asystent sędziego – Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Warta Bolesławiecka

z dnia 18 grudnia 2014 r. nr II/6/14

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w obrębie Wartowice

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 1 we fragmencie „lub nad” oraz „napowietrzne lub”, ust. 2 pkt 5 lit. b we fragmentach: „napowietrznych”, „lub napowietrzno-kablowych” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Warta Bolesławiecka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.– dalej u.s.g.) wniósł skargę na: § 11 ust. 1 we fragmentach: „lub nad” oraz „napowietrznych” oraz § 11 ust. 2 pkt 5 lit. b we fragmentach: „napowietrznych” , „lub napowietrzno-kablowych” uchwały Rady Gminy w Warcie Bolesławieckiej z dnia 18 grudnia 2014 r. nr II/6/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w obrębie Wartowice.

Organ nadzoru zarzucił w zaskarżonej części, naruszenie przez organ gminy art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm. – dalej u.o.g.r.l.) oraz art. 17 pkt 6 lit.c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm – dalej u.p.z.p.). W konsekwencji, wskazując na art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych fragmentów § 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 lit.b uchwały.

Z uzasadnienia skargi wynika, że Wojewoda nie uwzględnił wyjaśnień organu gminy i uznał za konieczne zaskarżenie opisanych wyżej fragmentów § 11 uchwały w którym określono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Organ nadzoru kwestionuje § 11 ust. 1 uchwały wprowadzający ogólną zasadę docelową, że wszystkie liniowe elementy infrastruktury technicznej z towarzyszącymi urządzeniami do odrębnych obiektów, powinny być sytuowane pod „lub nad” ziemią (linie elektroenergetyczne średniego i niskiego napięcia „napowietrzne” lub kablowe” oraz telefoniczne wyłącznie kablowe) – we fragmentach dopuszczających sytuowanie linii nad ziemią i linii napowietrznych. Kwestionuje także przepis § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały, określający zasady obsługi w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną – w części w jakiej dopuszczono rozbudowę istniejącej sieci napowietrznej niskiego napięcia w formie linii napowietrznych lub napowietrzno-kablowych.

Zdaniem Wojewody, wadliwość zaskarżonego unormowania polega na wprowadzeniu mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu przewidzianego w planie pod zabudowę zagrodową (gruntów rolnych), z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę tj. bez zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Według art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., w planie miejscowym dokonuje się przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne. Zmiana ta powinna być jednak poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi – o czym stanowi art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Również w art. 17 pkt 6 lit.c u.p.z.p. organ planistyczny zobowiązany został do wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Zdaniem autora skargi, wobec przedstawionych regulacji nie sposób zaaprobować stanowiska Gminy, że przewidziany w planie sposób przeprowadzenia linii energetycznych, nie koliduje z rolniczym wykorzystaniem gruntu. Przyjęte w planie rozwiązanie pozwalające na przeznaczenie terenu stanowiącego grunty rolne, oznaczonego symbolem RM (zabudowa zagrodowa) pod sieć infrastruktury technicznej – napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego lub niskiego napięcia – oznacza, że niezależnie od intencji uchwałodawcy, możliwe będzie przeprowadzenie na tym terenie naziemnej sieci infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. Skoro plan dopuszcza przeznaczenie terenu pod infrastrukturę techniczną, bez żadnych ograniczeń – w każdej formie, inwestor będzie w stanie uzyskać decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej, gdyż organ decyzyjny związany będzie zapisami planu miejscowego i nie będzie weryfikował procedury uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych.

Skarżący wyjaśnił także, że omówione wyżej naruszenia prawa kwalifikuje jako naruszenie zasad sporządzania planu, natomiast przedmiotowy zarzut stanowi przejaw istotnego naruszenia trybu sporządzania planu. Niewystąpienie bowiem o zgodę właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne, w orzecznictwie traktowane jest jako istotne naruszenie trybu uchwalenia planu.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie podnosząc, że zaskarżone normy nie naruszyły przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jak też przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dopuszczenie w planie na terenach RM infrastruktury technicznej w postaci linii elektroenergetycznych napowietrznych, nie prowadzi bowiem do zmiany przeznaczenia gruntu na cele nierolne.

Uzasadniając powyższe stanowisko organ gminy odwołał się do regulacji dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze obowiązujących od czasu nowelizacji u.o.g.r.l. z 2013 r. Według tych przepisów zmiana przeznaczenia gruntów użytków rolnych klasy I–III dopuszczalna jest tylko miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca ściśle powiązał bowiem zagadnienie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III z procedurą planistyczną. Mając na względzie, że

następstwem zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze jest ich wyłączenie z produkcji rolnej – polegające na rozpoczęciu innego niż rolnicze lub leśne ich użytkowanie, organ zauważył, że dopiero grunt przeznaczony na cele nierolnicze i wyłączony z produkcji rolniczej może zostać faktycznie zagospodarowany na cele inne niż rolne. W tym kontekście wskazano na doniosłe znaczenie praktyczne jakie ma usytuowanie linii energetycznych na gruntach rolnych klas I–cIII dla zmiany przeznaczenia tych gruntów, zwłaszcza wobec braku obowiązku uchwalania planów miejscowych po stronie gminy oraz w powiązaniu ze znaczeniem gospodarczym tego rodzaju inwestycji jako inwestycji celu publicznego.

Strona przeciwna stwierdziła, że rozstrzygnięcia wymaga, czy posadowienie linii energetycznej na gruncie rolnym wpływa w ogóle na ustalenie innego niż rolniczy sposobu wykorzystania tego gruntu. W ocenie gminy, jeżeli ingerencja linii energetycznej w grunt klasy I–III jest tak głęboka i mocna, że powoduje ona inny niż rolniczy sposób jego użytkowania, to mamy do czynienia ze zmianą przeznaczenia gruntu rolnego na nierolniczy dla realizacji którego konieczne jest wdrożenie procedury określonej w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. i art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Słabsza ingerencja w grunt rolny nie byłaby zmianą przeznaczenia tego gruntu. Użytkowanie rolnicze nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak wskazuje się, że to takie użytkowanie na którym prowadzona jest działalność rolnicza polegająca na wytwarzaniu produkcji zwierzęcej lub roślinnej z własnych upraw.

Użytkowanie rolnicze wiąże się z podejmowaniem pewnych periodycznych czynności niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Mogą być to czynności sprowadzające się do pracy fizycznej związanej z uprawą danego terenu, jak i inne działania organizacyjne w ramach pewnego procesu produkcyjnego rozumianego jako proces przekształcania zasobów naturalnych w plony. Nierolniczym użytkowaniem terenu będzie takie użytkowanie, które wiąże się z podejmowaniem działalności niemającej w ogóle opisanego charakteru rolniczo-produkcyjnego, bądź działalności jedynie pomocniczej (dodatkowej, ubocznej) względem prowadzonej działalności rolniczej. Strona przeciwna wywodzi zatem, że możliwa jest sytuacja, w której działalność prowadzona na gruncie zajęтым w części przez linię energetyczną, nadal polegać będzie na wytwarzaniu produkcji roślinnej lub zwierzęcej i podejmowania na tym gruncie okresowych czynności niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Na potwierdzenie powyższego poglądu przywołano wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. w sprawie o sygn.akt II OSK 1432/09, w którym stwierdzono, że główny cel użytkowania gruntu rolnego nadal pozostaje ten sam, jeżeli inwestycja w postaci linii energetycznej ma tylko ulepszać warunki korzystania z danego gruntu lub gruntów przyległych. Zdaniem autora odpowiedzi na skargę, ustawienie słupa i ułożenie w ziemi kabla nie powoduje w świetle art. 4 pkt 6 u.o.g.r.l. wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, do którego przecież dochodzi po zmianie przeznaczenia w planie.

Zdaniem strony przeciwnej, podobnie należy traktować budowę napowietrznych linii energetycznych, zwłaszcza, że z norm technicznych (pkt 9 normy N. SEP-E-003) wynika, że odległość przewodów od powierzchni ziemi przy napięciu znamionowym do 1 KV powinna być nie mniejsza niż 4,5 m. Pozwala to na pełne wykorzystanie gruntu na cele rolne, bez uszczerbku dla takiej działalności.

Reasumując, organ gminy uważa, że budowa linii energetycznej nie wymaga zmiany przeznaczenia gruntów ponieważ jest inwestycją zasadniczo niewyłączającą dalszego rolniczego użytkowania gruntów. Tym samym, przeprowadzenie na gruntach rolnych klasy I–III inwestycji w postaci budowy linii energetycznej, nie powinno być zawsze traktowane jako zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, jeżeli na danym terenie nadal prowadzone są działania charakterystyczne dla celów rolniczych.

Na rozprawie w dniu 29 kwietnia 2015 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał skargę i zawarte w niej argumenty. Sąd zobowiązał pełnomocnika skarżącego do przedłożenia dokumentów potwierdzających klasę użytków rolnych gruntów objętych zaskarżoną uchwałą.

W dniu 4 maja 2015 r. pełnomocnik Wojewody przedłożył do akt sądowych informację z rejestru gruntów w zakresie użytków rolnych objętych przedmiotową uchwałą.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej: u.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całość, i lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 u.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli Sądu jest uchwała Rady Gminy w Warcie Bolesławieckiej z dnia 18 grudnia 2014 r., nr II/6/14, w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w obrębie Wartowice, przy czym istotne jest, że organ nadzoru przedmiotem skargi uczynił jedynie część opisanej uchwały.

Zgodnie z art. 134 § 1 u.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu. Rozstrzygnięcie „w granicach danej sprawy” oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę. Sąd administracyjny nie jest wprawdzie związany granicami skargi, ale zawsze jest związany granicami sprawy, w której skarga została wniesiona. Zasada niezwiązania granicami skargi nie oznacza, że sąd nie jest związany granicami przedmiotu zaskarżenia, którym jest konkretny akt lub czynność, kwestionowana przez uprawniony podmiot. Stąd też – jak wskazują komentatorzy u.p.s.a, których stanowisko podzielone zostało przez orzecznictwo – jeżeli wnoszący skargę zaskarżył określony akt jedynie w części, to zakres możliwego braku związania treścią skargi sądu pierwszej instancji dotyczy wyłącznie części zaskarżonego aktu (por. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2010, s. 312; , M. Jagielska , Jacek Jagielski /w/ R. Hauser, M. Wierzbowski U.p.s.a. Komentarz, C.H.Beck 2013, s. 554; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2025/11, wyrok WSA z dnia 9 kwietnia 2015 r. II SA/Go 108/15, z dnia 20 marca 2013 r. IV SA/Wa 2295/12). Rozważając kwestię zakresu stwierdzenia nieważności planu w przypadku ujawnienia wad, należy uwzględnić rozmiar i rangę naruszeń (procedury i zasad), jak również to, czy pozostawienie w mocy pozostałych zapisów planu nie uczyni go nieczytelnym bądź niekompletnym (por. wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11).

Rozpoznając wniesioną skargę skład orzekający w niniejszej sprawie musiał uwzględnić, że Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę o zmianie planu miejscowego jedynie w zakresie skonkretyzowanych przepisów planu. Tym samym przyjąć należało (mając na uwadze powyższe rozważania), że w ten sposób wyznaczony został zakres kognicji Sądu w niniejszej sprawie.

Działając w granicach tak określonej kognicji Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie. Badając zaskarżone postanowienia uchwały Rady Gminy w Warcie Bolesławieckiej z dnia 18 grudnia 2014 r., nr II/6/14, w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w obrębie Wartowice, Sąd stwierdził, że przedmiotowa zmiana planu dotknięta jest wadą określoną w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm – dalej u.p.z.p.). W myśl przywołanego przepisu 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. Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i orzecznictwa, „tryb sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.) odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania, poprzez kolejne etapy określone w art. 17 u.p.z.p., aż po samo uchwalenie planu. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania” m.p.z.p. należy wiązać z merytorycznym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), treścią zamieszczonych w nim ustaleń, a także ze standardami dokumentacji planistycznej (por.: Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2009, art. 28, nb 2 i 4; wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, CBOSA). Dodać należy, że mocy art. 27 u.p.z.p. zmiana planu (lub studium) następuje w takim samym trybie jak są one uchwalane.

Wojewoda wskazuje, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu oraz istotnego naruszenia trybu uchwalania planu. Dopuszczając bowiem elementy infrastruktury technicznej stanowiące napowietrzne elementy sieci linii elektroenergetycznej, Rada dokonała zmiany przeznaczenia gruntów rolnych przewidzianych pod zabudowę zagrodową na cele nierolne z pominięciem trybu wymaganego ustawą, tj. bez zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów. Przedmiotowe naruszenie prawa stanowi naruszenie zasad sporządzenia planu, przy czym zarzut braku zgody właściwego organu stanowi przejaw istotnego naruszenia trybu uchwalania planu (w niniejszej sprawie zmiany planu).

Podniesiony przez skarżącego zarzut wymagał zatem oceny, czy istotnie przy uchwaleniu zmiany planu doszło do niezgodnego z obowiązującymi przepisami przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze – w tym również z naruszeniem przewidzianej ustawą procedury tej zmiany.

Oceniając postawione zarzuty należy najpierw zauważyć, że zaskarżona uchwała obejmuje działki nr 160/2, 160/3, część działki nr 160/1 (zał. nr 1 do uchwały intencyjnej) oraz część działki nr 172 (zał. nr 2 do uchwały intencyjnej). Z informacji z rejestru gruntów przedłożonej przez skarżącego wynika, że działka

nr 160/1 uległa podziałowi na działki nr 160/4 i nr 160/5. Teren objęty planem dotyczy gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów, między innymi, jako grunty rolne R o klasie użytków IIIa i IIIb. Jako przeznaczenie podstawowe dla przedmiotowego terenu wprowadzono zabudowę zagrodową (symbol RM) na której dopuszczono: 1/ nieuciążliwe usługi lokalne (komercyjne lub publiczne) lokalizowane w adaptowanych pomieszczeniach budynku mieszkalnego, w pomieszczeniach dobudowanych do budynku lub w obiektach wolno stojących; 2/ usługi agroturystyczne 3/ zieleń urządzoną, w tym zadrzewiania i zakrzewienia; 4/ urządzenia infrastruktury technicznej, miejsca parkingowe i garaże wolnostojące; 5/ drogi wewnętrzne o szerokości minimalnej 6 m [...] (por. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały). Przez nieuciążliwe usługi lokalne plan rozumie funkcje usług komercyjnych lub publicznych nie zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, których uciążliwość mierzona zgodnie z odrębnymi przepisami nie przekracza swoim zasięgiem granic własnego terenu (§ 4 pkt 9 uchwały). Natomiast w odniesieniu do infrastruktury technicznej, wprowadzono jako zasadę docelową, że wszystkie liniowe elementy infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami towarzyszącymi, do odrębnych obiektów, powinny być usytuowane pod lub nad ziemią (linie elektroenergetyczne niskiego i średniego napięcia napowietrzne lub kablowe oraz telefoniczne wyłącznie kablowe) – § 11 ust. 1 uchwały. Podobne założenie przyjęto dla rozbudowy sieci elektroenergetycznej, dopuszczając ją jedynie w formie linii napowietrznych, kablowych lub napowietrzno-kablowych (§ 11 ust. 2 pkt 5 b uchwały).

W świetle powyższych ustaleń faktycznych trzeba zgodzić się z organem nadzoru, że ustalenia zaskarżonej uchwały obejmują grunty rolne do których zastosowanie znajduje ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (por. art. 2 ust. 1 pkt 1). Nie ulega też wątpliwości, że przeznaczenie tych gruntów wyłącznie na cele zabudowy zagrodowej, nie zmienia ich rolniczego przeznaczenia. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l. są to bowiem nadal grunty rolne. Tym samym nie mają w tym przypadku zastosowania szczególne regulacje określone w art. 7 ww. ustawy. Inaczej jednak sytuacja przedstawia się, gdy oceniać dopuszczenie przez plan na tych gruntach, również funkcji usługowej (istotne jest zwłaszcza dopuszczenie tej funkcji w obiektach dobudowanych lub odrębnie wzniesionych na ten cel) oraz określonego rodzaju infrastruktury technicznej (o czym mowa w § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a i d uchwały). W ocenie Sądu, przeznaczenie dopuszczalne w postaci usług podstawowych i komercyjnych (bez żadnych ograniczeń) oraz zabudowy na cele infrastruktury technicznej – w przypadku jego realizacji – związane może być z całkowitą zmianą sposobu użytkowania tych gruntów i prowadzić do zmiany ich dotychczasowego rolniczego charakteru. Co istotne, prawodawca lokalny nie zdefiniował przeznaczenia dopuszczalnego (mowa jest tylko o uzupełniającym i tymczasowym) i nie określił wielkości udziału tego przeznaczenia w stosunku do przeznaczenia podstawowego. Mając zatem na uwadze definicję zawartą w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, określającą co należy rozumieć jako grunty rolne (gdy chodzi o grunty zabudowane jedynie obiekty związane z produkcją rolną – por. art. 2 pkt 3 i 4 w związku z art 4 u.o.g.r.l), uznać trzeba, że wprowadzenie w § 14 uchwały przedstawionej wyżej funkcji dopuszczalnej, stanowiło zmianę przeznaczenia gruntów rolnych względem oznaczenia zawartego w ewidencji gruntów. Tak też – co do zasady – w orzecznictwie kwalifikuje się dopuszczenie realizacji obiektów infrastruktury technicznej na gruntach rolnych. Wskazuje się bowiem, że jest to inny niż rolniczy sposób użytkowania gruntów rolnych stwarzający możliwość innego niż rolnicze użytkowanie tych gruntów, bez zachowania wymogów u.g.r.l. (por. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2014 r. II SA/Kr 290/14; WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. IV SA/Wa 940/14; NSA w wyroku z dnia 9 września 2014 r. II OSK 3083/13). Odnosnie przeznaczenia w planie gruntów rolnych pod infrastrukturę techniczną, w orzecznictwie przyjmuje się, że dopuszczenie realizacji obiektów infrastruktury technicznej na gruntach rolnych może, z uwagi na ich naturę, wyłącza rolne użytkowanie gruntów, co nakłada obowiązek uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia tych gruntów.

Wobec przedstawionych wyżej uwag wskazać trzeba na art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych, które są położone poza granicami administracyjnymi miast i stanowią użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, przy czym, taka zmiana przeznaczenia terenu może być dokonana wyłącznie w m.p.z.p., sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przytoczona regulacja jednoznacznie wskazuje, że jednym z elementów procedury planistycznej ustawodawca uczynił obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (zob. art. 17 pkt 6 lit.c u.p.z.p.). W judykaturze zgodnie przyjmuje się też, że brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (w sytuacji gdy jest wymagana) na cele nierolnicze (nieleśne), stanowi naruszenie procedury uchwalania m.p.z.p. uzasadniające stwierdzenie nieważności planu lub jego części. (zob. np.: wyrok NSA z 7 grudnia 2007 r., II OSK 1379/07; wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08; wyrok WSA 13 maja 2011 r., II SA/Kr 342/11 – CBOSA). Sąd w niniejszym składzie pogląd ten podzieli. Nie budzi on bo-

wiem wątpliwości w świetle obowiązującego w dniu podjęcia uchwały przepisu art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., z którego jasno wynika, że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z elementów sekwencji czynności podejmowanych przez organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) w ramach procedury planistycznej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 marca 2014r. sygn. akt II OSK 2730/13, stwierdził, że: „dokonanie w miejscowym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części” LEX nr 1495297. Jednocześnie trafnie zauważa się, że ustalenie w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze (i nieleśne) bez wymaganej zgody właściwego organu, godzi również w materialnoprawne gwarancje ochrony tych gruntów, wynikające z art. 3 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 i 5 u.o.g.r.l., a polegające na ograniczeniu przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Tego rodzaju naruszenie skutkuje zaś wadliwością postanowień planu dokonujących zmiany dotychczasowego, rolnego przeznaczenia gruntów i wprowadzających sprzeczny z tym przeznaczeniem sposób ich zagospodarowania i zabudowy – tym samym stanowi również naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p. Prawdopodobnie takiej kwalifikacji potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, uznające wprowadzanie do planów miejscowych postanowień naruszających ustawowe ograniczenia w przeznaczaniu gruntów rolniczych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne za istotne naruszenie zasad sporządzania m.p.z.p. (zob. wyrok NSA z 6 października 2011 r., II OSK 1458/11, CBOSA) i regulację sprzeczną z prawem (zob. wyrok WSA z 25 stycznia 2008 r., II SA/Kr 535/07, CBOSA).

Reasumując stwierdzić więc należy, że przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów leśnych i rolniczych na cele nieleśne i nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przez brak wymaganej zgody należy rozumieć zarówno sytuację, w której organ planistyczny w ogóle o taką zgodę nie wystąpił, albo wystąpił, ale nie uzyskał żadnej odpowiedzi od organu uzgadniającego, względnie otrzymał odpowiedź odmowną (odmowę uzgodnienia).

W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że w toku procedury planistycznej właściwy organ nie wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze działek objętych ustaleniami zaskarżonej uchwały obejmujących grunty rolne klasy III (vide: znajdująca się w aktach sprawy informacja z ewidencji gruntów) pomimo, że opisane wcześniej ustalenia § 14 i 11 uchwały w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego, powodują zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zgadzając się bowiem z zarzutami Wojewody, że dopuszczenie na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową „przeznaczenia dopuszczalnego” pod infrastrukturę techniczną obejmującego możliwość sytuowania linii elektroenergetycznych jako linii napowietrznych prowadzić może do trwałej zmiany charakteru gruntów rolnych na nierolnicze, Sąd miał na uwadze, że na terenach RM/1 i RM/2, obok infrastruktury technicznej dopuszczono również funkcję usługową publiczną i komercyjną (bez żadnych innych ograniczeń), z możliwością sytuowania ich w odrębnych obiektach (nie tylko obiektach na cele mieszkaniowe). Niezależnie zatem od przedstawionych w odpowiedzi na skargę rozważań, co do możliwości wykorzystywania gruntów na cele rolne pod liniami elektroenergetycznymi, stwierdzić należy, że przytoczone wcześniej zapisy § 14 uchwały w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego – obejmującego nie tylko infrastrukturę techniczną ale również i funkcje usługowe (we wskazanym zakresie) – w sposób oczywisty wiążą się z pozbawieniem tych gruntów charakteru rolnego. W konsekwencji trafne okazały się zarzuty skargi kwestionujące zapisy planu miejscowego w zakresie w jakim dopuszczono na gruntach infrastrukturę techniczną obejmującą napowietrzne linie energetyczne. W okolicznościach niniejszej sprawy, wprowadzenie tego rodzaju zapisów powodowało, że grunty te mogą być wyłączone w sposób trwały z produkcji rolnej zgodnie z przeznaczeniem dopuszczalnym. Tym samym takie określenie przeznaczenia gruntów wymagało uzyskania uprzedniej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Zważywszy na powyższe stwierdzić należy, że zaskarżoną uchwałą przeznaczono na cele nierolnicze grunty rolne klasy III, pomimo braku zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego. W konsekwencji należy uznać, że analizowany plan dokonując takiej zmiany – bo ustalając przeznaczenie dopuszczalne objętych nim terenów, dotychczas rolniczych, na cele infrastruktury technicznej stanowiącej linie elektroenergetyczne napowietrzne – uchybił przywołanym przepisom art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p w związku z art. 7 u.o.g.r.l. Na marginesie podnieść należy, że organ nadzoru winien powyższe kwestie rozważyć również w kontekście innych rodzajów przeznaczenia dopuszczalnego.

W rezultacie Sąd stwierdził, że w przypadku wskazanym w skardze i w odniesieniu do zakwestionowanych zapisów planu miejscowego, doszło do naruszenia zarówno trybu, jak i zasad sporządzania m.p.z.p., o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i w związku z tym orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku biorąc za podstawę rozstrzygnięcia art. 147 § 1 p.p.s.a. Podstawę dla orzeczenia o kosztach stanowił zaś przepis art. 200 ww. ustawy.