



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2016 r.

Poz. 2005

### WYROK NR II SA/WR 628/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)
Protokolant:	Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Jerzmanowa  
z dnia 24 czerwca 2015 r. nr IX/64/2015  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Jaczów położonego w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki – Przemysłowy”

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Jerzmanowa na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Jerzmanowa nr IX/64/2015 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Jaczów położonego w granicach terenu górniczego „Głogów Głęboki – Przemysłowy” zarzucając istotne naruszenie:

- § 9 ust. 2 i § 12 uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenu G.A.3U, przedstawionego na załączniku graficznym nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej jako u.p.z.p.);
- § 7 ust. 2 oraz § 9 ust. 3, ust. 5, ust. 7 i ust. 11 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 oraz art. 27 u.p.z.p.;
- § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c) uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej także r.M.I.).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej zarzuty organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz organu nadzoru kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyjaśnienia i uzasadnienia podniesionych przez organ nadzoru zarzutów zawiera obszernie uzasadnienie do skargi.

Odpowiadając na skargę skarżony organ gminy uznał skargę za zasadną w całości, jednocześnie wnosząc o nieobciążanie Rady Gminy kosztami postępowania, ponieważ w sytuacji gdyby skarżący zmieścił się w terminie przewidzianym dla działań nadzorczych nie zaistniałaby potrzeba składania skargi do sądu.

### 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 270 ze zm., dalej jako 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, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru.

Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Gminy Jerzmanowa wносиła o uwzględnienie skargi w całości. W pełni uzasadnione było zatem zgodne stanowisko stron, że opisane w skardze naruszenia odnoszące się zasad sporządzania planu miejscowego pociągają za sobą na zasadzie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność całego planu.

Odnosząc się pierwszego z zarzutów skargi przyjdzie zauważyć, że w § 12 uchwały Rada wprowadziła regulacje dotyczące terenu G.A.3U, ustalając w przeznaczeniu podstawowym zabudowę usługową nieuciążliwą a w przeznaczeniu uzupełniającym także m.in. obiekty i urządzenia sportowo-rekreacyjne. Mocą § 9 ust. 2 uchwały w ramach ustaleń dotyczących parkowania pojazdów Rada postanowiła, że: minimalna liczba miejsc do parkowania i sposób ich realizacji: 1) minimalnie –1 miejsce do parkowania na 25 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej usług, lecz nie mniej niż 2 miejsca do parkowania na jeden lokal użytkowy; 2) realizowanie minimalnej liczby miejsc do parkowania w formie wydzielonych miejsc do parkowania na powierzchni terenu; 3) dopuszcza się realizowanie dodatkowych miejsc do parkowania w formie garaży wolno stojących oraz wbudowanych w bryłę budynku. Uchwała Rady Gminy nie zawiera zatem dla terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową (w przeznaczeniu podstawowym) oraz pod zabudowę obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych

(w przeznaczeniu uzupełniającym) postanowień dotyczących minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Tymczasem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy i odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Z przytoczonego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynikają zatem dwa wymogi. Pierwszy odnosi się do obowiązku wskazania minimalnej liczby miejsc do parkowania, a drugi do określenia sposobu realizacji tego obowiązku z uwzględnieniem miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 384/15). Przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi przy tym normę o charakterze *ius cogens*.

W ocenie Sądu, przy tak ukształtowanej regulacji ustawowej wnioszek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadniony. Pominięcie w zaskarżonej uchwale określenia miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową – w tym przypadku na terenach G.A.3U, przeznaczonych pod zabudowę usługową z przeznaczeniem uzupełniającym m.in. obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych, w sytuacji, gdy plan obejmuje tylko teren G.A.3U, nie stanowi prawidłowej realizacji jednego z istotnych i wymaganych elementów planu miejscowego, co skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi należy również podzielić stanowisko organu nadzoru, który zarzucił, że § 7 ust. 2 oraz § 9 ust. 3, ust. 5, ust. 7 i ust. 11 pkt 2 uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. Przyjdzie wobec tego zauważyć, że § 7 ust. 2 uchwały wprowadza nakaz uwzględniania pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych w wypadku: zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót budowlanych w obrębie zabudowy istniejącej, wzdłuż przebiegu kablowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia o szerokości, liczonej w poziomie od skrajnych przewodów linii kablowej w obu kierunkach, nie mniejszej niż 0,5 m. Z kolei w kwestionowanych ustępach § 9 uchwały Rada uchwaliła: „3. Dopuszcza się lokalizowanie wszelkich sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz przebudowę, modernizację i wymianę istniejących, przy czym zajęta przez nie powierzchnia nie może przekroczyć 10% powierzchni terenu. (...) 5. Dopuszcza przebudowę sieci kolidujących z istniejącym i planowanym przeznaczeniem terenu (...) 7. Podczas prac inwestycyjnych nakaz uwzględniania stref technologicznych, eksploatacyjnych itp. od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. (...) 11. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 2) dopuszcza się rozbudowę i modernizację sieci elektroenergetycznej w formie linii kablowych wraz z przyłączami;”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Zgodnie z pkt 10 tego samego przepisu określa się również obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Uwzględniając powyższą regulację, stwierdzić należało, że w zaskarżonej uchwale brak jest określenia pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych na załączniku graficznym do uchwały. Rada nie określiła także strefy ochronnej od tej infrastruktury. W regulacjach dotyczących stref ochronnych Rada nie wprowadziła także żadnych postanowień dotyczących ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Brak jest takich regulacji zarówno w zakresie terenów przeznaczonych na pasy technologiczne od linii elektroenergetycznych, jak i na terenach objętych przebiegiem pozostałych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Równocześnie Rada wprowadza nakaz, zgodnie z którym: „Podczas prac inwestycyjnych nakaz uwzględniania stref technologicznych, eksploatacyjnych itp. od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.” Zapis taki nakłada na inwestorów obowiązek uwzględniania, stref technologicznych, które nie zostały jednakże określone oraz nie ustalono ich przebiegu. Uchwała dopuszcza możliwość przebudowy sieci kolidujących z istniejącym i planowanym przeznaczeniem terenu, co z kolei skutkuje zmianą ich nieokreślonych stref ochronnych. Nie określono również ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazów zabudowy.

W świetle powyższych zastrzeżeń stwierdzić należało, że Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej ograniczając prawo własno-

ści nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, ponieważ lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały – po zrealizowaniu przedmiotowych sieci infrastruktury technicznej (w tym linii elektroenergetycznych). W takim przypadku, za organem nadzoru, należy wyrazić dezaprobatę dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią poprzez posługiwanie się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydowanie o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. W ramach posiadanych kompetencji Rada Gminy uprawniona była do ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej lub wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych stref od linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia w postaci ograniczenia w zabudowie. Tymczasem Rada nie wywiązała się ani z obowiązku określenia przebiegu stref ochronnych od sieci infrastruktury technicznej (w tym linii elektroenergetycznych) ani nie zrealizowała obowiązkowych postanowień ustawy w zakresie określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy na tych obszarach. Tym samym w obszarach o nieustalonej lokalizacji jest dopuszczalna możliwość stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu stref ochronnych od sieci infrastruktury technicznej i związanych z tym zakazów zabudowy w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu. Skutkiem wskazanych naruszeń prawa jest uzasadniony wniosek zawarty w skardze o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p.

Zasadny okazał się także ostatni z zarzutów skargi, który dotyczy braku określania jako przeznaczenia uzupełniającego parametrów dróg wewnętrznych dla terenu G.S.1MU, dla którego w przeznaczeniu podstawowym ustalono usługi i zabudowę jednorodziną. Powołując się na ukształtowaną już w tej kwestii linię orzeczniczą tut. Sądu (zob. wyroki z dnia 26 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 532/12, z dnia 11 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 169/12, z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 747/12, z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 168/13, i z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 307/13) należy podkreślić, że jeżeli w planie miejscowym przewiduje się tereny pod drogi tworzące system komunikacji, to obowiązkowo należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy tego systemu. Zasady te muszą obejmować elementy określone w § 4 pkt 9 r.M.I., w tym parametry układu komunikacyjnego. Droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji, co jest spowodowane tym, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ww. rozporządzeniem do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne. Organ w przedmiotowej uchwale, pomimo tego że dopuścił przeznaczenie uzupełniające pod drogi wewnętrzne dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem G.S.1MU (§ 12 ust. 2 pkt 1 lit. c) parametrów dróg wewnętrznych nie określił. Zaniechanie to stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu.

Z tych też względów na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach postępowania sądowego w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 u.p.p.s.a., gdyż Sąd nie znalazł podstaw do zastosowania art. 206 u.p.p.s.a. przewidującego odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części.