



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6131

WYROK NR II SA/WR 300/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Natalia Galewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 czerwca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Udanin

z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.209.2014

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Drogomiłowice – Łągiewniki Średzkie

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności”, § 8 ust. 3 pkt 4 w zakresie terenu o symbolu KS/P, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 41 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”, § 28 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b, § 29 pkt 2 lit. a, § 39 pkt 2 lit. b, § 40 pkt 2 lit. b, § 48 ust. 1 we fragmencie „uiszczonej przez właścicieli nieruchomości” zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2014 r. Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę nr XLVIII.209.2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Drogomiłowice – Łagiewniki Średzkie.

Na powyższą uchwałę, wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, który oprotestował następujące jej fragmenty:

- 1) § 7 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” uchwały ze względu na naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.),
- 2) § 8 ust. 3 pkt 4 uchwały w zakresie terenu o symbolu KS/P ze względu na naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj.: Dz. U. z 2015 r., poz. 199) – dalej u.p.z.p.,
- 3) § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały ze względu na naruszenie zasad sporządzania planu polegające na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p.,
- 4) § 14 pkt 2 uchwały ze względu na naruszenie 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,
- 5) § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 41 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” ze względu na naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j.: Dz. U. z 2013, poz. 1205 ze zm.), art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.,
- 6) § 28 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b, § 29 pkt 2 lit. a, § 39 pkt 2 lit. b oraz § 40 pkt 2 lit. b uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 7) § 48 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Wskazując na powyższe zarzuty Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w oprotestowanej skargą części oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając poszczególne zarzuty organ nadzoru wskazał, że w § 7 ust. 1 uchwały określono: „Ustala się zachowanie i ochronę wskazanych na rysunku planu elementów małej architektury, w szczególności w postaci: krzyży”. Zdaniem skarżącego wprowadzenie w przytoczonym przepisie sformułowania „w szczególności” świadczy o pozostawieniu w planie możliwości wprowadzenia dodatkowych elementów małej architektury, których de facto plan i rysunek planu nie zawierają. Przedmiotowy przepis ma tym samym charakter otwarty. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis prawa miejscowego jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca o winien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Organ nadzoru kwestionując przedmiotowy zapis uchwały zauważył, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny, co jest związane z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Zatem zapisy § 7 ust. 1 uchwały zawierające określenie „w szczególności” nie spełniają zasady precyzji, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie to jest określeniem ogólnym, dopuszczającym zachowanie i ochronę jeszcze innych, niewymienionych na rysunku planu elementów małej architektury.

Kontynuując skargę Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że w ramach ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska i przyrody w § 8 ust. 3 pkt 4 uchwały wymienia się teren o symbolu KS/P. Tymczasem teren ten nie występuje na obszarze objętym przedmiotowym planem, nie występuje on również na żadnym z załączników graficznych do uchwały. W związku z tym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obrębu Drogomiłowice – Łagiewniki Średzkie istnieją sprzeczne ustalenia. Dostrzegając powyższą niespójność przywołano treść art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gdzie zawarto zasadę, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Względem dostrzeżonej nieprawidłowości w zapisie planu przytoczono orzecznictwo sądowoadministracyjne traktujące dostrzeżony mankament jako naruszenie zasad sporządzania planu skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części.

Następnie skarżący podał, że Rada Gminy Udanin w § 8 ust. 5 skarżonej uchwały postanowiła o ustaleniu stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, w tym dolesień i nasadzeń zieleni wysokiej (§ 8 ust. 6). W § 8 ust. 5 z kolei zawarto zapis: „Ustala się strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych o minimalnej szerokości liczonej w obie strony w poziomie od skrajnych przewodów napowietrznych: (...) 2) 10 m – dla linii o napięciu znamionowym powyżej 15kV, lecz nieprzekraczającym 30kV, z dopuszczeniem: a) zmiany położenia tej strefy w przypadku zmiany przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej,(...)”. Skarżący przyjął, że mocą powyższych ustaleń 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.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p., ponieważ w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, 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.

Zgodnie z zapisem § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a przedmiotowej uchwały Rada Gminy Udanin dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze w/w zakazów będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały – po dokonaniu zmiany przebiegu przedmiotowych linii napowietrznych wysokiego napięcia.

Jak dalej podano w skardze oczywistym jest, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, ustanowić na nich ograniczenia w zagospodarowaniu, nakazy i zakazy. Nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować 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. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP.

Organ nadzoru dopatrywał się w kwestionowanych zapisach uchwały dopuszczenia możliwości zmiany obszarów występowania korytarzy w innym trybie niż uchwała przez inny organ niż rada gminy. W ocenie organu nadzoru określanie obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 27 u.p.z.p. miejscowy plan zago-

spodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony (tu: Radę Gminy Udanin). W ramach posiadanych kompetencji Rada Gminy Udanin uprawniona była do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia. Tymczasem ustanowienie zakazów lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, w obszarach o nieustalonej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowiącej o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym ograniczeń 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. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 u.p.z.p. i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W myśl art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, zaś tryb sporządzania i uchwalania planu został uregulowany w art. 17 u.p.z.p. W myśl art. 27 ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejno Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż § 14 pkt 2 uchwały, ustalający tymczasowe urządzenie i użytkowanie terenów, narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. Zgodnie z brzmieniem ustaleń planu: „§ 14. Ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego urządzania i użytkowania terenów: Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 1) wykorzystania w sposób zgodny z dotychczasowym do czasu realizacji ustaleń planu, 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego.”. W myśl 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. Szczegółowe określenia standardów stosowanych przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustalania tymczasowego zagospodarowania znajdują się w § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który wskazuje, że 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. Ponadto zgodnie z art. 35 u.p.z.p. „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.” Wobec powyższego kwestionowane ustalenie miejscowego planu, uchwalonego przez Radę Gminy Udanin, narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na fakt, że nie spełniają wymogów nałożonych przez ustawodawcę. W ustaleniach planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania.

Kolejnymi zapisami uchwały zakwestionowanymi skargą były § 19 pkt 2 lit. b w brzmieniu: „b) dopuszczenie prowadzenia sieci napowietrznej i podziemnej infrastruktury technicznej,” oraz w § 41 pkt 2 lit. b w brzmieniu: „b) dopuszczenie prowadzenia sieci napowietrznej i podziemnej infrastruktury technicznej,” Wojewoda Dolnośląski dopatrywał się we wskazanych zapisach naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 pkt 6 lit. c i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Uzasadniając zajęte stanowisko skarżący wskazał na istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada Gminy Udanin w postanowieniu § 19 i § 41 skarżonej uchwały przyjęła ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku miejscowego planu symbolem I.R/1-I.R/12 oraz II.R/1-II.R/4. Na wskazanych terenach jako rolniczych dopuszczono m.in. prowadzenia sieci napowietrznej infrastruktury technicznej (punkty 2 lit. b). Tymczasem zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest miejscem, w którym dokonuje się przeznaczenie m.in. gruntów rolnych na cele nierolnicze. Natomiast przeznaczenie terenu rolnego na cele nierolnicze powinno być poprzedzone zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy przed podjęciem uchwały należało wystąpić o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zaniechanie tej czynności organ nadzoru uznał za naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skargą zakwestionowano także zapisy § 28 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b, § 29 pkt 2 lit. a, § 39 pkt 2 lit. b oraz § 40 pkt 2 lit. b uchwały czyniąc zarzut niezgodności z prawem polegającej na braku określenia liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej oraz lokali mieszkalnych, przewidzianych w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów III.U/1, II.UP/1 i II.UP/2, II.RU/1 oraz II.RU/2 i I.RU/3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rada gminy określa obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego określono wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej, w szczególności wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia postanowiono, że ustalenia te powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego obowiązek określenia liczby miejsc do parkowania istnieje w stosunku do każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu, niezależnie od tego czy jest to przeznaczenie podstawowe czy te uzupełniające. Ustalenia zawarte w § 12 ust. 6 przedmiotowej uchwały nie zostały dokonane względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie, bowiem uchwałodawca określił w nim liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudów mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie wielorodzinnej (pkt 3), a brak jest określenia ilości miejsc postojowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym. Zatem dla danego przeznaczenia (zabudowy mieszkaniowej lub lokali mieszkalnych dopuszczonych na terenach III.U/1, II.UP/1 i II.UP/2, II.RU/1 oraz II.RU/2 i I.RU/3 nie określono wszystkich obligatoryjnych elementów, co zdaniem organu nadzoru uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności § 28 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b, § 29 pkt 2 lit. a, § 39 pkt 2 lit. b oraz § 40 pkt 2 lit. b przedmiotowej uchwały.

Na koniec czyniąc zarzut naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności fragmentu § 48 ust. 1, w którym Rada Gminy Udanin ustaliła stawki procentowe opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. W przywołanym przepisie uchwały Rada ustaliła stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia planu stały się obowiązujące, przy czym jako podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty wskazano właścicieli nieruchomości. Skarżący uznał, że wskazane ustalenie planu ogranicza podmiotowy katalog zobowiązanych do ponoszenia opłaty, ponieważ 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 z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. 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. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Nadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 władztwo planistyczne gminy ogranicza się wyłącznie do ustalenia stawki procentowej tej opłaty. 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Udanin wniosła o jej oddalenie.

Na rozprawie w dniu 17 czerwca 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie rozważań należy wyjaśnić, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również 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: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub

aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiot zaskarżenia stanowi uchwała Rady Gminy Udanin w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego we wskazanym w sentencji wyroku zakresie. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi na ten akt, sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. W tym względzie należy mieć na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy.

Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte zostały w u.p.z.p. Regulacje te bezwzględnie wiążą radę gminy w stanowieniu prawa miejscowego a konsekwencje ich niedotrzymania, określił sam ustawodawca w art. 28 u.p.z.p. Z mocy przywołanego przepisu, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jak wyjaśniono w literaturze (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 2, Wyd. C.H. Beck, W-wa 2005 r., str. 253–255), przepis ten modyfikuje przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej w ustawie o samorządzie gminnym. Zważyć przy tym należy, że przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca – odmiennie niż w przypadku trybu – dla zastosowania sankcji nieważności nie postawił wymogu, aby naruszenie prawa w tym zakresie miało charakter istotny.

Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przez zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą merytorycznej problematyki, a więc zawartości planu i jego ustaleń. Przedmiot planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który doszczegółowiony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p.

Odnosząc się do podniesionych względem uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r., nr XLVIII.209.2014 zarzutów zauważyć trzeba, że skarżący zasadnie zarzucił naruszenie prawa względem kwestionowanych zapisów skutkującym koniecznością stwierdzenia ich nieważności. W § 7 ust. 1 uchwały gminny prawodawca regulując kwestię zachowania i ochrony wskazanych na rysunku planu elementów małej architektury dokonał zapisu o treści „w szczególności krzyży”. Słusznie organ nadzoru zauważył regułę zawartą w art. 2 Konstytucji RP, której pochodną jest konieczność jasnego i precyzyjnego konstruowania przepisów prawa. Skoro w części tekstowej uchwały odniesiono się do zamieszczonych w części graficznej obiektów małej architektury istotnie szczególne odniesienie się do krzyży czyni zapis nieczytelnym. Wszelkie bowiem obiekty wskazane w części graficznej podlegają jednakowej ochronie i nie jest dopuszczalne wprowadzanie jakiegokolwiek gradacji czy też poddania wybranych z nich szczególnej czy innej ochronie. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Rady zaprezentowanym w odpowiedzi na skargę jakoby zapis został sformułowany jasno i w sposób nie budzący wątpliwości. W samym piśmie procesowym podaje się zresztą, że ochrona dotyczy przede wszystkim krzyży, co czyni zarzut skargi w tym fragmencie trafnym.

Nie budzi wątpliwości Sądu w składzie orzekającym nieprawidłowość wskazana w § 8 ust. 3 pkt 4 uchwały, gdzie zawarto zapis dotyczący terenu oznaczonego jako KS/P, którego nie ujęto z załącznikami graficznymi do planu. Art. 20 ust. 1 u.p.z.p. traktuje o konieczności stwierdzenia zgodności planu z zapisami studium, zaś § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obliguje do jednolitego stosowania nazewnictwa i oznaczeń. W sytuacji gdy wskazane reguły nie znajdują poszanowania słusznym okazuje się poczyniony zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania planu. Sąd przyjmuje wyjaśnienia, z których wynika, iż teren KS/P istniał w projekcie planu lecz ze względu na brak zgód nie został uwzględniony w samym planie, czyli faktycznie nastąpiło przeoczenie, niemniej jednak z przyczyn wskazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności fragmentu uchwały w zakresie symbolu KS/P.

Z treści § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały wynika, że ustalając strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych dopuszczono zmiany położenia tych stref w przypadku zmiany przebiegu samych linii

lub likwidacji strefy w przypadku skablowania napowietrznej linii elektroenergetycznej. Kwestionując ów zapis Wojewoda Dolnośląski poczynił zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. Jego zdaniem tak dokonany zapis daje możliwość ograniczenia prawa własności w innym trybie niż na warunkach określonych w planie. Analiza zapisów uchwały w tym względzie oraz stanowiska prezentowanego przez Radę w odpowiedzi na skargę prowadzić musi do przyjęcia, że intencją gminnego prawodawcy było dopuszczenie możliwości przesunięcia strefy ochronnej celem uwzględnienia warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Jakkolwiek sam zamysł był słuszny, niewątpliwie została stworzona możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie, który zagadnienia związane z zasadami ochrony środowiska i przyrody winien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, bez pozostawiania możliwości niejako „następczego” ich regulowania. Zauważyć trzeba, że Rada Gminy Udanin w swoim stanowisku wskazuje, że przesunięcie czy przebudowa sieci nie może się obyć bez zgody właściciela na zasadzie umowy. Sąd nie zgadza się z możliwością utożsamiania uzgadniania przebiegu sieci z właścicielem nieruchomości z koniecznością jednoznacznego ustanowienia strefy ochronnej w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego. Jakkolwiek przebieg sieci przez grunt danego właściciela stanowić może też zagadnienie cywilistyczne, lecz na etapie planu miejscowego warunki dotyczące ochrony środowiska, w tym przebieg stref ochronnych, muszą być uregulowane wyczerpująco. Nie jest bowiem dopuszczalne na gruncie art. 15 ust 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., aby istniejący plan przewidywał możliwość zmiany przebiegu strefy ochronnej, zaś ewentualna ochrona praw właścicielskich odbywać się miała wyłącznie w sferze cywilistycznej, gdy ustawodawca właściwą ochronę tychże przewidział poprzez jednoznaczne i nie podlegające zmianom w sposób inny niż zmiana planu miejscowego ustalenie stref ochronnych. Zarzut organu nadzoru okazał się więc trafny.

Odnosząc się z kolei do kwestionowanego § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Trafnie wskazał organ nadzoru, że przepis ten należy stosować z uwzględnieniem § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wedle którego 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. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. Zawarte w kwestionowanym § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały regulacje nie spełnia tych wymogów.

Odnosząc się do zarzutów skargi związanych z zapisami zawartymi w § 19 pkt 2 lit. b i § 41 pkt 2 lit. b, gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej, przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c i 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 z dnia 3 lutego 1995 r. 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 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W niniejszej sprawie na gruntach rolnych o klasie bonitacyjnej podlegającej zgodnie z ustawą obowiązkowi uzyskania zgody właściwego organu na nierolnicze wykorzystanie dopuszczono prowadzenie napowietrznej infrastruktury technicznej. Dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 6 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. Sytuacja taka w niniejszej sprawie nie miała miejsca, zatem zasadne są zarzuty skargi, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności kwestionowanego fragmentu uchwały.

Obejmując skargą zapisy § 28 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b, § 29 pkt 2 lit. a, § 39 pkt 2 lit. b i § 40 pkt 2 lit. b uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził brak wskazania ilości miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych i zabudowy mieszkaniowej, mimo poczynienia ustaleń w tym względzie dla powierzchni obiektów usługowych. Skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje dla danego terenu, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej winny odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że wystarczające jest ustalenie ilości miejsc parkingowych dla jednej konkretnej funkcji. Skoro z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej, w niniejszym przypadku ilości miejsc parkingowych.

Na koniec odnośnie poczynionego w skardze zarzutu związanego z treścią zapisu § 48 ust. 1 uchwały należy również podzielić stanowisko zaprezentowane przez Wojewodę Dolnośląskiego. Istotnie gminny prawodawca redagując w uchwale zasady uiszczania opłaty adiacenckiej objął regulacją wyłącznie właścicieli nieruchomości. Wiadomym jest, że obowiązek wniesienia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w przypadku jej sprzedaży w ciągu pięciu lat od dnia uchwalenia planu miejscowego dotyczy również użytkowników wieczystych. Skoro doszło do, jak uznał to organ nadzoru „ograniczenia podmiotowego katalogu zobowiązanych do ponoszenia opłaty” doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.

W podsumowaniu powyższych rozważań trzeba przyjąć 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 u.p.z.p. 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. Orzeczenie zawarte w pkt II wynika wprost z art. 152 ww. ustawy. O kosztach orzeczono zaś zgodnie z dyspozycją art. 200 p.p.s.a.