



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

Poz. 4286

**WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 481/12**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 8 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek - sprawozdawca

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy

na uchwałę Rady Gminy Zagrodno

z dnia 31 marca 2008 r. nr XV/81/08

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przeznaczonego na lokalizację elektrowni wiatrowych w rejonie wsi Modlikowice

**I. stwierdza nieważność § 11 i § 14 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego w części obejmującej tereny 5E/R oraz 8E/R;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu.**

### Uzasadnienie

Rada Gminy Zagrodno podjęła w dniu 31 marca 2008 r. uchwałę Nr XV/81/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przeznaczanego na lokalizację elektrowni wiatrowych w rejonie wsi Modlikowice.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Prokurator Okręgowy w Legnicy, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 11 i § 14.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie - art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) polegające na ustaleniu w § 11 ust. 1 i § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami 5 E/R i 8 E/R jako przeznaczenia podstawowego: terenu rolniczego rzeczono na lokalizację wież elektrowni wiatrowych – a więc przeznaczenia mieszanego – bez wskazania linii rozgraniczających terenów na cele rolnicze i terenów na cele budowy elektrowni wiatrowych;

- art. 17 pkt 8 ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 z późn. zm.) w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2004r. nr 121 poz. 1266 z późn zm.) polegające na nie uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych - oznaczonych na rysunku planu symbolami 5E/R o orientacyjnej powierzchni 5,3360 ha, i 8E/R o orientacyjnej powierzchni 17,9381 ha - na cele nierolnicze, stanowiących zwarty obszar użytków rolnych klas I-III o powierzchni przekraczających 0,5 ha.

Uzasadniając w dalszej części zarzuty skargi, Prokurator Okręgowy wskazał, że w § 11 ust. 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5 E/R ustalono przeznaczenie podstawowe: teren rolniczy przeznaczony na lokalizację jednej wieży elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą; szczegółowa lokalizacja elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną nastąpi na etapie sporządzania projektów budowlanych. Z kolei w § 14 ust. 1 pkt 1, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8 E/R ustalono przeznaczenie podstawowe: teren rolniczy przeznaczony na lokalizację do dwunastu wież elektrowni wiatrowych z infrastrukturą towarzyszącą: szczegółowa lokalizacja elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą nastąpi na etapie sporządzania projektów budowlanych.

Zdaniem skarżącego z brzmienia przytoczonych przepisów wynika, że w planie miejscowym dla tego samego terenu określono przeznaczenie rolnicze i budowlane. Przeznaczenie terenu rolniczego również pod budowę elektrowni wiatrowych jest przeznaczeniem na cele nierolnicze (elektrownia wiatrowa jest obiektem budowlanym służącym wytwarzaniu energii elektrycznej przy wykorzystaniu naturalnych źródeł energii). W tekście planu nie zawarto ustaleń, co do wytyczenia granic rozdzielających wskazane tereny, jak też na rysunku planu nie naniesiono rozgraniczających je linii.

W ocenie skarżącego powyższe postanowienia uchwały zostały podjęte z naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z brzmienia którego wynika, że w planie należy określić obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Wyżej wymienione postanowienia uchwały nie czynią zadość tym wymogom, gdyż dla jednego terenu oznaczonego odpowiednio symbolem 5E/R i 8E/R, ustalono dwojaki przeznaczenie tego terenu bez wytyczenia jego granic liniami rozgraniczającymi. Prokurator zauważył, że jakkolwiek na rysunku planu zaznaczono strefy zajętego gruntu pod elektrownie wiatrowe, to w jego ocenie, nie są to linie rozgraniczające działki o różnym przeznaczeniu. Konkludując tę część rozważań Prokurator podniósł, że brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części.

W dalszej części skarżący wskazał, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i wymaga ono uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w przypadku, gdy zmiana dotyczy użytków rolnych klas I-III, oraz jeżeli ich zwarty obszar projektowany przekracza 0,5 ha. W tym kontekście podniesiono, że w procesie planistycznym związanym z uchwaleniem zaskarżonej uchwały nie spełniono obowiązku wynikającego z przepisu art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, który zobowiązywał Wójta Gminy Zagrodno, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Tymczasem w kontrolowanej uchwale dokonano zapisów z których wynika, że określone wcześniej tereny rolnicze przeznaczono w części na cele nierolnicze. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5E/R ustalono przeznaczenie terenu rolniczego na lokalizację jednej wieży elektrowni wiatrowej, przy czym wielkość całego terenu 5 E/R wynosi 5,3360 ha. Dla terenu 8 E/R ustalono przeznaczenie terenu rolniczego pod lokalizację do dwunastu wież elektrowni wiatrowych, przy wielkości całkowitej tak oznaczonego terenu 258,6990 ha. Orientacyjne powierzchnie wskazanych terenów przekraczają zatem powierzchnie 0,5 ha. Z rysunku planu wynika również, że projektowane obszary oznaczone symbolami 5E/R i 8E/R stanowią zwarte obszary i obejmują grunty II i III klasy bonitacyjnej. Wielkość terenów opisanych wyżej terenów i ich przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze, pozwala zatem przyjąć, że przeznaczenie tych terenów na cele nierolnicze wymagało uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, której Wójt Gminy Zagrodno nie uzyskał. Zdaniem skarżącego stanowi to o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu.

Skarżący zauważył również, że ww. tereny rolnicze będą tylko w części wykorzystywane na cele nierolnicze, jednak brak linii rozgraniczających nie pozwala ustalić, który konkretnie teren i jakiej wielkości jest przeznaczony na cele nierolnicze i tym samym ustalić czy dla tego terenu wymagana jest zgoda na zmianę jego przeznaczenia. Świadczy to również o tym, że wprowadzony przez radę przepis, nie pozwala określić, która część terenu 5 E/R i 8 E/R przeznaczona jest na działalność pozarolniczą i czy stanowi ona zwarty obszar.

Niezależnie od powyższego autor skargi wskazał, że z brzmienia § 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 wynika, że Rada Gminy Zagrodno część swoich kompetencji do tworzenia prawa pozostawiła innym organom. Świadczy o tym zapis ... „szczegółowa lokalizacja elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą techniczną nastąpi na etapie sporządzania projektów budowlanych”. Takie nieprecyzyjne i nieczytelne uregulowania planu prowadzą w konsekwencji do kształtowania polityki przestrzennej przez organ do tego nieuprawniony, co narusza art. 3 omawianej ustawy.

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

Odnosząc się do zarzutu skarżącego dotyczącego zaniechania określenia linii rozgraniczających, organ wskazał, że jest on nieuzasadniony, ponieważ w planie wyznaczone zostały dwa rodzaje terenów rolnych, stanowiących tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, dlatego wydzielone zostały liniami rozgraniczającymi, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Każdy z terenów oznaczonych na rysunku i w tekście planu symbolem R został wydzielony liniami rozgraniczającymi i ustalone zostało dla niego przeznaczenie podstawowe - teren rolniczy. Każdy z terenów oznaczonych na rysunku i w tekście planu symbolem R/E również wydzielony został liniami rozgraniczającymi i ustalone zostało dla niego przeznaczenie podstawowe - przykładowo dla terenu 5R/E: teren rolniczy przeznaczony na lokalizację jednej wieży elektrowni wiatrowych o mocy od 1,5 MW do 3,0 MW z infrastrukturą towarzyszącą. Jednocześnie dla terenów R/E ustalono zasady wg których będzie możliwe lokalizowanie wież elektrowni wiatrowych, np. maksymalną liczbę wież na danym obszarze, maksymalną powierzchnię zabudowy na 625 m<sup>2</sup> dla jednej wieży, nieprzekraczalne linie zabudowy, ograniczenie, że zwarta powierzchnia gruntu pod wieżę i drogę dojazdową do niej nie może przekroczyć powierzchni, dla której wymagana byłaby zgoda na zmianę przeznaczenia i gruntów rolnych.

W dalszej części organ wskazał, że z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu nie da się wyprowadzić innego wniosku niż ten, że plan miejscowy powinien określać przeznaczenie terenu oraz zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Skoro tak, to przepis ten nie zawiera ograniczeń (nakazów względnie zakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, gdyż należy to do organu stanowiącego. Takich ograniczeń nie zawiera i nie może zawierać również § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi o możliwości stosowania mieszanych oznaczeń.

Jak dalej wskazał organ - w realiach niniejszej sprawy - liniami rozgraniczającymi wyznaczono tereny R/E jako rolne, w obrębie których może zostać zlokalizowana określona, maksymalna liczba wież elektrowni wiatrowych. Nie zostały wyznaczone konkretne lokalizacje tych wież, a jedynie ustalone zostały zasady możliwego ich lokalizowania. Zdaniem organu w przedmiotowym planie zawarte zostały w części

graficznej linii rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia za pomocą symbolu i wyróżniającego dany teren numeru, natomiast w części tekstowej określone zostało przeznaczenie poszczególnych terenów, co też odpowiada wymogom określonym w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 i § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Konkludując tę część rozważań organ wskazał, że w tekście przedmiotowej uchwały ustalone zostało przeznaczenie i zawarte zostały zasady zagospodarowania terenów R/E, zgodnie z którymi mogą być w ich obrębie lokalizowane wieże elektrowni wiatrowych. Ponieważ jednak umiejscowienie wież nie zostało ściśle określone, dlatego też nie wskazano ich lokalizacji na rysunku planu ale zasady ich lokalizowania zostały opisane w tekście. Taka konstrukcja ustaleń planu odpowiada treści z § 9 ust. 1 i ust. 4 powyższego rozporządzenia zgodnie z którymi podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia ale jednocześnie w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Takie mieszane oznaczenia literowe zastosowane zostały dla terenów R/E, a oznaczenia te są powszechnie stosowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dla wyznaczenia terenów o mieszanych funkcjach, np. mieszkaniowo-usługowych, przy czym funkcja mieszkaniowa nie jest wydzielona liniami rozgraniczającymi od funkcji usługowej, podobnie jak w przedmiotowym planie tereny rolne nie są oddzielone liniami rozgraniczającymi od terenów infrastruktury technicznej, do których zaliczane są tereny elektroenergetyki. Rada Gminy Zagrodno wskazała przy tym, że powołując się na poglądy judykatury, że wieże elektrowni wiatrowych stanowią specyficzne obiekty budowlane i elementy infrastruktury elektroenergetycznej, które mogą być lokalizowane niemal i wyłącznie w obrębie gruntów rolnych i jednocześnie umożliwiają zachowanie funkcji rolnej terenów zlokalizowanych wokół wież. Farmy wiatrowe są bowiem specyficznymi inwestycjami, składającymi się z pojedynczych budowli, jakie stanowią wieże elektrowni wiatrowych, na których zamontowane jest urządzenie służące do produkcji energii - turbina oraz połączone podziemnymi liniami elektroenergetycznymi w jeden system. Budowle te jednocześnie pozwalają na prowadzenie upraw rolnych na terenach zlokalizowanych wokół nich, stąd w planie została ustalona rolnicza funkcja terenów, w obrębie których możliwe jest posadowienie wież elektrowni.

Odnośnie podniesionego przez skarżącego zarzutu naruszenia przepisu z art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych polegającego na nie uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych organ wskazał, że w tekście planu zawarte zostały ustalenia określające zasady lokalizowania wież elektrowni wiatrowych, zgodnie z którymi zwarta powierzchnia gruntu pod wieżę i drogę dojazdową do niej nie może przekroczyć powierzchni, dla której wymagana byłaby zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (§11 ust. 1 pkt 2 i § 14 ust. 1 pkt 2). Podkreślił przy tym również, że w ramach procedury planistycznej była uzyskana zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy IIIa o powierzchni 3,270 ha, które stanowiły zwarty obszar przeznaczony w miejscowym planie pod budowę stacji GPZ. W uzasadnieniu wniosku o wyrażenie powyższej zgody opisano całe przedsięwzięcie inwestycyjne, podana została maksymalna powierzchnia, jaką może zająć pojedyncza wieża oraz maksymalna ilość wież możliwych do usytuowania w granicach poszczególnych terenów, zawarto informację o przeważającym udziale gleb klasy II i III oraz o pozostawieniu w użytkowaniu rolniczym terenów wokół wież elektrowni wiatrowych. Wniosek ten został rozpatrzony pozytywnie, a do Wójta Gminy Zagrodno nie wpłynęły żadne uwagi i zastrzeżenia dotyczące konieczności wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych dla obszarów przewidzianych na lokalizację wież elektrowni wiatrowych. Organ wskazał również, że przyjęta przez niego interpretacja „zwartego obszaru projektowanego” jest zgodna z ówczesnym stanowiskiem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 kwietnia 2007. Znajduje także swoje uzasadnienie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dalszej części podniesiono, że plan ustalał zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, nie stanowiących zwartego kompleksu użytków rolnych pochodzenia mineralnego, na cele nierolnicze pod wieże elektrowni wiatrowych oraz drogi montażowe pod warunkiem, że ich lokalizacja nie będzie wymagała uzyskania zgody

na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, o której mowa w art.7 ust.2 u.o.g.r. Pozostała część terenu, nie zajęta pod wieże i drogi, pozostaje w użytkowaniu rolniczym. W ocenie organu wprowadzony w tekście planu warunek obligował do takiego usytuowania wież elektrowni wiatrowych, aby „zwarty obszar projektowany” o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r. zajęty pod wieże i drogi montażowe nie przekraczał 0,5 ha dla gruntów rolnych klasy I-III. Przyjęto bowiem bezwzględny warunek aby wieża i droga montażowa (dojazdowa do wieży) zajmowała niewielką, ograniczoną ww. warunkiem, zwartą powierzchnię. Dodatkowo ograniczono w tekście planu powierzchnię pojedynczej wieży elektrowni wiatrowej do maksymalnej powierzchni 625 m<sup>2</sup>. Pozostała przestrzeń znajdująca się wokół turbiny nadal będzie wykorzystywana w produkcji rolnej.

Zdaniem organu o „zwarłym obszarze” gruntów można mówić tylko wówczas, gdy będą one do siebie przylegały. Jeżeli w granicach opracowywanego planu miejscowego wyznaczono wiele terenów przewidzianych na cele nierolnicze, przy czym powierzchnia każdego z nich nie przekracza kryterium obszarowego, to nie zachodzi obowiązek wystąpienia do właściwego ministra o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych położonych na obszarach stanowiących użytki rolne klas I - III, nawet jeżeli łączna powierzchnia gruntów tych klas przekracza 0,5 ha. W takim przypadku nie będzie spełniona przesłanka „zwartości” wskazywana jako warunek konieczny uzyskania zgody Ministra Rolnictwa na zmianę przeznaczenia.

Wreszcie organ wyjaśnił, że Ministerstwo Rolnictwa w ślad za orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zmieniło dotychczasowe stanowisko i wyraziło pogląd, iż „zwarty obszar” należy rozumieć jako obszar gruntów rolnych przewidzianych do przeznaczenia na cele nierolnicze zawarty w granicach planu, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu. Równocześnie wskazało, że jeżeli w granicach opracowywanego projektu planu „łączna” powierzchnia użytków rolnych przewidzianych pod turbiny wiatrowe, a także pod place manewrowe i drogi dojazdowe niezbędne do obsługi farmy wiatrowej, przekracza kryterium obszarowe, to zachodzi obowiązek wystąpienia o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I - III. Tym samym, o tym, czy konieczna jest zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze decyduje powierzchnia gruntów przeznaczona w planie na realizację danego celu nierolniczego. Zatem „zwarłym obszarem” będzie „łączny” obszar gruntów klasy I - III, których przeznaczenie ulega zmianie z rolniczego na nierolniczy, który jest większy niż 0,5 ha. W konsekwencji wszystkie tereny współtworzące zwarty obszar projektowany na cele nierolnicze podlegają obowiązkowi uzyskania zgody Ministra Rolnictwa. Zdaniem Rady Gminy Zagrodno nowa interpretacja jaką posługuje się Ministerstwo Rolnictwa jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który posługuje się terminem „zwarty” a nie terminem „łączny”.

Rada Gminy wskazała także, że skarżący ograniczył się jedynie do zbadania legalności poszczególnych postanowień zaskarżonej uchwały nie rozważając w żadnym zakresie pozostałych jej zapisów, które w całości stanowią ustalenia planu i winny być każdorazowo rozpatrywane łącznie.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

W niniejszej sprawie Sąd uwzględnił skargę Prokuratora Okręgowego w Legnicy i stwierdził nieważność § 11 i § 14 uchwały Rady Gminy Zagrodno z dnia 31 marca 2008 r. Nr XV/81/08 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przeznaczonego na lokalizację elektrowni wiatrowych w rejonie wsi Modlikowice a ponadto nie będąc związany zarzutami i wnioskami zawartymi w skardze uznał także za zasadne stwierdzić nieważność załącznika graficznego w części obejmującej tereny 5E/R i 8E/R. Uzupełniająco tylko zauważyć należy, że opisana wyżej uchwała była już raz przedmiotem w skargi wniesionej na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Skarga ta jednak ze względu na niewskazanie przesłanki naruszenia interesu prawnego skarżącego została oddalona wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 115/12. Orzeczenie to jest nieprawomocne i nie stanowi przeszkody do rozpoznania niniejszej skargi, przede wszystkim z tego względu, że Sąd nie przystąpił w nim do merytorycznej kontroli przedmiotowej uchwały.

Uzasadniając podjęte aktualnie orzeczenie, przede wszystkim wskazać należy na zasadność zarzutu podniesionego przez Prokuratora Okręgowego w Legnicy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego poddany kontroli sporządzony został z naruszeniem zasady określonej w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.).

Oczywistym jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 u.p.z.p. przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą kwestii związanych z zawartością planu i objętych nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, ale nakazuje już określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08). Możliwe jest zatem ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki. Zadaniem linii rozgraniczających jest wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem, tak aby jego projektowane zagospodarowanie nie budziło wątpliwości. Wskazany powyżej przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym określono podstawowe, a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Co do zasady rację ma zatem organy gminy prezentując w odpowiedzi na skargę stanowisko, że dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji. Organ gminy pomija jednak, że umożliwienie przeznaczenia terenu na realizowanie kilku zadań, dopuszczalne jest pod warunkiem, że nie wykluczają się one wzajemnie i nie są ze sobą sprzeczne (por. NSA w wyroku z dnia 9 listopada 2011 r. II OSK 1962/11, CBOSA nsa.gov.pl). Z tego też względu konieczne jest określenie linii rozgraniczających, które w sytuacji przyjętej wielofunkcyjności terenu nie spełniającej powyższego warunku, pozwolą w sposób niebudzący

wątpliwości odczytać przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu. Konieczność ustalenia linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania wynika również z treści § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy trzeba wskazać, że w § 11 i § 14 kontrolowanej uchwały względem terenów oznaczonych symbolem 5 E/R i 8E/R, ustalono przeznaczenie podstawowe: teren rolniczy przeznaczony na lokalizację elektrowni wiatrowych. Rada zaniechała przy tym określenia linii rozgraniczających teren przeznaczony na cele rolnicze, od tego przeznaczonego na lokalizację elektrowni wiatrowych. Takie działanie było zaś – zdaniem Sądu – w niniejszej sprawie konieczne. Wieża elektrowni wiatrowej stanowi niewątpliwie obiekt budowlany, który służy do wytwarzania odnawialnych źródeł energii. Tym samym przyjąć trzeba, że w części w jakiej dopuszczono zabudowę terenów 5 E/R i 8 E/R wieżami elektrowni wiatrowych, dopuszczono realizowanie na terenie rolnym zadania produkcyjnego innego niż rolnicze. Funkcje oraz warunki zagospodarowania ustalone dla tych terenów różnią się więc zasadniczo i wykluczają wzajemnie. Nie można przyjąć, że są to funkcje uzupełniające, tak jak wskazywana w odpowiedzi na skargę funkcja mieszkaniowo-usługowa. Realizacja celu rolnego z istoty swojej wyklucza zabudowę na cele produkcji innej niż rolnicza, tym bardziej jeżeli mamy do czynienia z inwestycją, która może szkodliwie oddziaływać na środowisko (por. § 3 ust. 1 pkt 6 lit.b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko). Z tego względu należy podzielić stanowisko strony skarżącej, że w niniejszej sprawie konieczne było na terenach 5 E/R i 8 E/R wydzielenie liniami rozgraniczającymi tych obszarów na których dopuszczono budowę elektrowni wiatrowych.

Słusznie podnosi Prokurator, że brak takich linii uniemożliwia jednoznaczne określenie która część terenu i o jakiej wielkości, przeznaczona jest na cele rolne a która pod elektrownie wiatrowe. Omawiane postanowienia uchwały, stwarzają wątpliwość co do przeznaczenia konkretnego obszaru. Tymczasem istota planowania przestrzennego sprowadza się do ustalenia przeznaczenia objętych planem terenów, ich sposobów zagospodarowania oraz warunków zabudowy, w taki sposób aby nie budziło ono wątpliwości w tej kwestii już w chwili wejścia w życie planu i nie prowadziło do niepewności co do możliwości wykorzystania gruntów. Należy również podzielić krytyczny osąd strony skarżącej, co do zawartych w § 11 ust. 1 pkt 1 i § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały zapisów, że szczegółowa lokalizacja elektrowni nastąpi na etapie sporządzania projektów budowlanych. Trafnie podnosi Prokurator, że Rada wprowadzając taką normę, w istocie przekazała swoje kompetencje innemu, bliżej nie określönemu podmiotowi, który poza planem - w projekcie budowlanym - określi lokalizację elektrowni. Takie uregulowanie pozostaje w sprzeczności z przepisami u.p.z.p., gdyż przeznaczenie konkretnych terenów zostało uzależnione od woli innego niż rada podmiotu. Nadto projekt budowlany musi być zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jest to jeden z warunków jego zatwierdzenia i udzielenia pozwolenia na budowę. Projekt budowlany nie może uzupełniać ani też zastępować zapisów planu miejscowego.

Nie można także zgodzić się z prezentowanym w odpowiedzi na skargę stanowiskiem organu, że skoro w realiach niniejszej sprawy nie zostało ściśle określönone umiejscowienie wież elektrowni wiatrowej to uzasadnione było zaniechanie ustalenia ich rozmieszczenia na rysunku planu, a tym samym poprzestanie na określeniu zasad ich lokalizacji w tekście planu. Przede wszystkim zasady zagospodarowania na które powołuje się organ nie mogą zastąpić konkretnego wskazania, która część terenu przeznaczono jest na cele inne niż rolne, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z powierzchnią prawie 259 ha. Nadto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w części rysunkowej stanowi swoiste odbicie graficzne części tekstowej, będąc „ilustracją graficzną tekstu” (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 157-158). Określenie zatem w części tekstowej planu - w ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego - więcej niż jednego przeznaczenia terenu, obliowało w myśl przywołanych powyżej przepisów ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego do określenia linii rozgraniczających, co też powinno mieć miejsce w części graficznej, w której to element ten można wyrazić bardziej precyzyjnie niż w części opisowej.

Przez zaniechanie określenia linii rozgraniczających we wskazanym wyżej zakresie rada gminy naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, co obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności wskazanych postanowień, jak również załącznika graficznego w części obejmującej tereny 5E/R i 8E/R.

Stwierdzone wyżej uchybienie stanowiło już dostateczną podstawę dla przesłankę dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części wskazanej w sentencji wyroku, konieczne jednak było odniesienie się również do drugiego zarzutu skargi wskazującego na naruszenie trybu sporządzania planu z powodu braku zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne (art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004, Nr 121, poz. 1266 z późn. zm. – dalej u.o.g.r.) przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa. Wyrażenie takiej zgody następuje na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 7 ust. 3 tej ustawy), złożonego za pośrednictwem marszałka województwa, który wraz ze swoją opinią przedstawia ten wniosek ministrowi (art. 7 ust. 4 tej ustawy). Uzyskanie przez właściwego ministra do spraw rozwoju wsi zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze stanowiło - w brzmieniu obowiązującego w czasie podejmowania uchwały przez Radę Gminy Zagrodno, przepisu z art. 17 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - jeden z etapów sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przywołanych regulacji wynika, że w jeżeli gmina projektuje, aby w planie miejscowym przeznaczyć na cele nierolne zwarty obszar użytków klas I – III, który przekracza 0,5 ha, to organ wykonawczy gminy obowiązany jest w toku procedury planistycznej wystąpić do właściwego ministra ze stosownym wnioskiem i uzyskać jego zgodę. Uchwalenie planu miejscowego z naruszeniem art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. bez wydania zgody przez właściwego ministra, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w tym zakresie i powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08, Lex nr 534648; wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 2481/10, Lex nr 1138167).

Prokurator formułując zarzut naruszenia art. 17 pkt 8 u.p.z.p. wyszedł z założenia, że zwarty obszar użytków rolnych klas I – III projektowany w planie na cele nierolne, stanowi cały teren mieszczący się w liniach rozgraniczających i oznaczony symbolem 5 E/R i 8 E/R, którego powierzchnia w obu przypadkach przekracza 0,5 ha. Założenie to wynikało z postawionego wcześniej zarzutu braku linii rozgraniczających pozwalających określić, która część terenu (i jakiej wielkości), przeznaczona jest na cele rolnicze a która na działalność pozarolniczą. Wobec braku linii rozgraniczających skarżący przyjął, że „zwarty obszar” o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r. przewidziany pod fermy wiatrowe obejmuje cały obszar terenów 5 E/R i 8 E/R.

Kontrola legalności zaskarżonej uchwały w kontekście powyższego zarzutu wymagała jednak uwzględnienia nie tylko kwestii braku linii rozgraniczających wydzielających teren na cele nierolne ale także zapisów planu dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne (§ 11 pkt 2 i § 14 pkt 2) oraz określających zasady zagospodarowania terenu (§ 11 pkt 6 i § 14 pkt 6) – na które powołuje się strona przeciwna. Wynika z nich, że lokalizację elektrowni wiatrowych przewidziano na dwóch odrębnych terenach (5 E/R i 8 E/R), przy czym w przypadku terenu 5 E/R zastrzeżono, że na terenie tym (o pow. pond 5 ha) może powstać tylko jedna elektrownia wiatrowa pod warunkiem, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele elektrowni wiatrowej oraz drogi montażowej nie będzie wymagała zgody o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r., a pozostała część terenu pozostanie w użytkowaniu rolniczym. Maksymalna powierzchnia zabudowy dla jednej wieży elektrowni wiatrowej wynosi 625 m<sup>2</sup>. Analogiczne warunki wprowadzono dla terenu oznaczonego symbolem 8 E/R z tą jednak istotną różnicą, że na terenie tym dopuszczono budowę 12 wież elektrowni wraz z infrastrukturą.

Mając na uwadze zapisy zawarte w tekście § 11 uchwały można przyjąć - w odniesieniu do terenu 5 E/R - że nawet w przypadku braku linii rozgraniczających na tym terenie (wskazujących konkretną część terenu przewidzianą pod budowę elektrowni wiatrowej) nie wynika z nich, aby na cele nierolnicze przeznaczono grunty rolne, których zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczałby 0,5 ha. Istotne bowiem jest, że na tym terenie dopuszczono lokalizację tylko jednej wieży elektrowni wiatrowej wraz



z infrastrukturą a warunek zawarty w pkt 2 i 6 § 11 powoduje, że zwarty teren przewidziany pod zabudowę tej wieży – niezależnie od tego w którym będzie miejscu – nie może przekraczać 0,5 ha. Oznacza to, że na tym terenie, na cele nierolnicze przeznaczone zostało nie więcej niż 0,5 ha (tylko tyle według tekstu planu może być zabudowane na potrzeby elektrowni wiatrowej), natomiast pozostały teren (nie zajęty pod elektrownię) pozostaje gruntem rolnym.

Jednak po zbadaniu załącznika graficznego nr 1 (rysunku planu) stanowiącego integralną część planu, pojawia się istotna rozbieżność. Z rysunku planu wynika bowiem, że literami E/R oznaczono tereny lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach rolnych. Czarna linia ciągła oddziela tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania. Obszar terenów 5 E/R i 8 E/R oznaczony został krzyżującą się linią. Według § 4 ust. 1 pkt 4 pojęcie „teren” użyte w uchwale, to teren wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, posiadający oznaczenie literowe i cyfrowe. W konsekwencji przyjęć należy, że symbol literowy i cyfrowy 5 E/R oraz 8 E/R jest obowiązujący dla całego terenu tak oznaczonego i wyodrębnionego liniami rozgraniczającymi na rysunku planu. W tekście uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5 E/R i 8 E/R ustalono jako przeznaczenie teren rolniczy przeznaczony na lokalizację określonej ilości wież elektrowni wiatrowych. W rezultacie oznacza to, że według rysunku planu, tereny przeznaczone na cele nierolnicze (lokalizację elektrowni wiatrowych) obejmują całość terenów oznaczonych symbolami 5 E/R i 8 E/R. Przybliżony obszar tych terenów wskazuje, że przekraczają one znacznie ustawowy normatyw określony w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.

W tym miejscu wskazać należy, że według art. 15 ust. 1 u.p.z.p. projekt planu miejscowego powinien zawierać część tekstową i graficzną. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. projektem planu jest projekt tekstu planu i projekt rysunku planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Z powyższego jednoznacznie wynika, że plan miejscowy zawierający część tekstową i graficzną jest całością a zatem elementy te muszą być spójne i jednoznaczne. W takiej sytuacji jeżeli w tekście planu Rada wprowadziła ograniczenia co wielkości terenu projektowanego do zmiany przeznaczenia, to takie ograniczenia powinny znaleźć swoje odbicie na rysunku planu. Wskazanie na rysunku planu terenu o większej powierzchni niż określona warunkami § 11 pkt 2 i 6 narusza art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także art. 17 pkt 8 u.p.z.p., skoro uczyniono to bez zgody właściwego organu.

W konsekwencji stwierdzić należy, że zarzut braku zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze terenu oznaczonego symbolem 5 E/R okazał się zasadny w odniesieniu do części graficznej planu i rzutuje na prawidłowość również części tekstowej. Inaczej jednak kształtuje się sytuacja dotycząca terenu oznaczonego symbolem 8 E/R, gdzie na powierzchni około 259 ha dopuszczono lokalizację 12 wież elektrowni wiatrowych bez wydzielenia liniami rozgraniczającymi obszarów na których mogą one być zlokalizowane. W takiej sytuacji, nawet pomimo warunków wprowadzonych w § 14 pkt 2 i pkt 6 nie można przyjąć, że obszar przewidziany w planie pod lokalizację dwunastu wież elektrowni wiatrowych wraz z drogami dojazdowymi, nie będzie stanowił zwartego obszaru w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r. przekraczającego 0,5 ha. Tekst planu jak też jego rysunek nie wyklucza bowiem możliwości lokalizacji wszystkich lub kilku wież elektrowni wraz z infrastrukturą (nawet na wydzielonych geodezyjnie obszarach do 0,5 ha) znajdujących się blisko siebie. Nadto z rysunku planu – podobnie jak w odniesieniu do terenu 5 E/R - wynika, że cały teren 8 E/R projektowany jest pod lokalizację elektrowni wiatrowych na terenach rolnych, co wskazuje, że jest to zwarty obszar o którym mowa w art. 7 ust 2 pkt 1 u.o.g.r. Skoro Rada nie wskazała na których konkretne obszarach na terenie 8 E/R mogą być lokalizowane poszczególne wieże wraz z infrastrukturą, pozostawiając to innym podmiotom (za takie wskazanie nie można uznać „orientacyjnej” lokalizacji wież ujętej na rysunku planu), to nawet przy przyjęciu literalnego rozumienia zwrotu „zwartego obszaru” - na które powołano się w odpowiedzi na skargę - jako obszaru złożonego z elementów znajdujących się blisko siebie, jeden obok drugiego, a nie sumy wszystkich obszarów przeznaczonych na inwestycję niezależnie od położenia (taki pogląd zaprezentował NSA w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r. II OSK 94/12 ), nie można uznać, że projektowany w planie zwarty obszar przewidziany do zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze na terenie 8 E/R nie przekracza 0,5 ha. Wobec przedstawionych wyżej argumentów należy uznać, że kontrolowana uchwała również w powyższym zakresie narusza art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także art. 17 pkt 8 u.p.z.p. skoro na cele nierolnicze przeznaczono powierzchnię przekraczającą zwarty obszar 0,5 ha użytków rolnych klasy I – III, bez zgody właściwego organu.

W tym stanie rzeczy skoro stwierdzono naruszenie zasad sporządzania planu jak też istotne naruszenie tryb sporządzania planu, Sąd – zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zobligowany był do stwierdzenia nieważności wskazanych postanowień zaskarżonej uchwały.

Mając na względzie powyższe i kierując się dyspozycją z art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w pkt. I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt. II znajduje natomiast swoje uzasadnienie w treści art. 152 powyższej ustawy.