



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 października 2015 r.

Poz. 3989

WYROK NR II SA/WR 251/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

sędzia WSA Ireneusz Dukiel
sędzia WSA Olga Białek
sędzia WSA Anna Siedlecka /sprawozdawca/
asystent sędziego Wojciech Śnieżyński

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lipca 2014 r.
sprawy ze skarg Prokuratora Okręgowego w Legnicy i Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 11 kwietnia 2006 r. nr XLII/130/06

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin

- I. stwierdza nieważność § 5 dział I wieś Damianowo ust. 11 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział II wieś Dębki ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział III wieś Drogomilowice ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział IV wieś Dźwigórz ust. 4 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział V wieś Gościślaw ust. 8 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział VI wieś Jarosław ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział VII wieś Jarostów ust. 6 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział VIII wieś Karnice ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział IX wieś Konary ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XI wieś Lasek ust. 7 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XII wieś Lusina ust. 12 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XIII wieś Łagiewniki Średzkie ust. 5 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XV wieś Pichorowice ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XVI wieś Piekary ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XVII wieś Pielaszkowice ust. 8 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XVIII wieś Różana ust. 9 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XX wieś Sokolniki ust. 5 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XXII wieś Udanin ust. 16 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XXIII wieś Ujazd Dolny ust. 7 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XXIV wieś Ujazd Górny ust. 12 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”, § 5 dział XXV tereny niezainwestowane w skali 1:5000 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej” zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Legnicy wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Udanin nr XLII/130/06 z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin (Dz. Urz. Woj. Dolnośl. Z 2006 r., Nr 108, poz. 1825) zarzucając jej:

- 1) naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegając na ustaleniu w § 5 ust. 1 pkt 11 ppkt 2, ust. II pkt 3 ppkt 2, ust. III pkt 10 ppkt 2, ust. IV pkt 4 ppkt 2, ust. V pkt 8 ppkt 2, ust. IX pkt 10 ppkt 2, ust. XI pkt 7 ppkt 2, ust. XII pkt 12 ppkt 2, ust. XIII pkt 5 ppkt 2, ust. XV pkt 10 ppkt 2, ust. XVI pkt 10 ppkt 2, ust. XVII pkt 8 ppkt 2, ust. XVIII pkt 9 ppkt 2, ust. XX pkt 5 ppkt 2, ust. XXII pkt 16 ppkt 2, ust. XXIII pkt 7 ppkt 2, ust. XXIV pkt 12 ppkt 2, ust. XXV pkt 3 ppkt 2 m.p.z.p. gminy Udanin dla terenów oznaczonych symbolami: literowym R i cyfrowymi od 1 – 80 ich przeznaczenia jako podstawowego: tereny rolnicze – uprawy polowe, z dopuszczeniem prowadzenia elektrowni wiatrowych a więc określenia mieszanego rodzaju przeznaczenia tych terenów i sposobów ich zagospodarowania bez wskazania linii rozgraniczających tereny na cele rolnicze i na lokalizację elektrowni wiatrowych w sytuacji, gdy w planie miejscowym określa się obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,
- 2) naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na ustaleniu w § 5 ust. I pkt 11 ppkt 3, ust. II pkt 3 ppkt 3, ust. III pkt 10 ppkt 3, ust. IV pkt 4 ppkt 3, ust. V pkt 8 ppkt 3, ust. VI pkt 10 ppkt 3, ust. VII pkt 6 ppkt 3, ust. VIII pkt 10 ppkt 3, ust. IX pkt 10 ppkt 3, ust. XI pkt 7 ppkt 3, ust. XII pkt 12 ppkt 3, ust. XIII pkt 5 ppkt 3, ust. XV pkt 10 ppkt 3, ust. XVI pkt 10 ppkt 3, ust. XVII pkt 8 ppkt 3, ust. XVIII pkt 9 ppkt 3, ust. XX pkt 5 ppkt 3, ust. XXII pkt 16 ppkt 3, ust. XXIII pkt 7 ppkt 3, ust. XXIV pkt 12 ppkt 3, ust. XXV pkt 3 ppkt 3 m.p.z.p. gminy Udanin dla terenów oznaczonych symbolami :literowym R i cyfrowymi od 1 do 80 ich przeznaczenia podstawowego jako tereny rolnicze – uprawy rolne z dopuszczeniem prowadzenia utwardzonych dróg dojazdowych bez określenia w tekście i rysunku planu szerokości tych dróg w liniach rozgraniczających, w sytuacji gdy obligatoryjne jest wskazanie w planie tych parametrów , co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,
- 3) naruszenie przepisu art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegające na nie uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych klasy I–III oznaczonych na rysunku planu symbolami: literowym R i cyfrowymi od 1 do 80 na cele nierolnicze.

Stawiając powyższe zarzuty Prokurator Okręgowy w Legnicy wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej zaskarżonych przepisów § 5 i załączników graficznych obejmujących tereny oznaczone symbolami R od 1 do 80.

W motywach skargi odnośnie zarzutu pierwszego skarżący podniósł, że dla jednego terenu oznaczonego symbolem R określono mieszane przeznaczenie, jako podstawowe – cele rolnicze. Na tym samym terenie wprowadzono jednakże drugą funkcję m.in. pod lokalizację elektrowni wiatrowych, czyli na cele nierolnicze. W ocenie Prokuratora, tekście zaskarżonego planu miejscowego nie zawarto jednakże ustaleń co do wytyczenia granic rozdzielających te tereny i również na rysunku planu nie naniesiono linii rozgraniczających te tereny. Dokonana analiza postanowień zaskarżonej uchwały dopuszczającej na terenie rolniczym budowę obiektów budowlanych w postaci elektrowni wiatrowej oznacza przeznaczenie tego samego terenu (R) na cele nierolnicze. W ocenie strony skarżącej, funkcje takiego zagospodarowania wzajemnie się wykluczają.

Powyższe oznacza, zdaniem Prokuratora Okręgowego w Legnicy, naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej u.p.z.p.), § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) i art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Odnośnie zarzutu drugiego skarżący wskazał, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, powinny zostać określone także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy komunikacji i infrastruktury technicznej. Tymczasem w zakwestionowanych przepisach uchwały na terenach o podstawowym przeznaczeniu na uprawy polowe dopuszczono prowadzenie polnych i utwardzonych dróg dojazdowych (gospodarczych). W przedmiotowej uchwale w tekście planu nie zawarto jednakże zapisów dotyczących szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Rysunek planu również nie zawiera wskazania terenów dróg dojazdowych w liniach rozgraniczających.

Brak w planie miejscowym zamieszczenia dokładnej lokalizacji elektrowni wiatrowych i przebiegu dróg oraz ich parametrów oznacza, że te kompetencje Rada Gminy Udanin pozostawiła do uregulowania innym podmiotom.

Uzasadniając kolejny zarzut naruszenia art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prokurator Okręgowy stwierdził, że skoro w zaskarżonym planie dla terenów oznaczonych R od 1 do 80 nie zaznaczono dokładnej lokalizacji elektrowni wiatrowych i nie określono ich liczby, to cały zatem obszar poszczególnych terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R od 1 do 80 jest przeznaczony pod lokalizację elektrowni wiatrowych. Jest to więc zwarty obszar projektowany, w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na który była potrzebna zgoda Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej. Tymczasem w niniejszej sprawie Wójt nie uzyskał takiej zgody. Stanowi to istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Skargę na uchwałę Rady Gminy Udanin nr XLII/130/06 z dnia 11 kwietnia 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin wniósł także Wojewoda Dolnośląski, zaskarżając przepis § 5 w następującym zakresie:

- 1) dział I wieś Damianowo ust. 11 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 2) dział II wieś Dębki ust. 3 pkt 2 we fragmencie „elektrowni wiatrowej”,
- 3) dział III wieś Drogomiłowice ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 4) dział IV wieś Dźwigórz ust. 4 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 5) dział V wieś Gościśław ust. 8 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 6) dział VI wieś Jarosław ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 7) dział VII wieś Jarostów ust. 6 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 8) dział VIII wieś Karnice ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 9) dział IX wieś Konary ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 10) dział XI wieś Lasek ust. 7 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 11) dział XII wieś Lusina ust. 12 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 12) dział XIII wieś Łagiewniki Średzkie ust. 5 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 13) dział XV wieś Pichorowice ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 14) dział XVI wieś Piekary ust. 10 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 15) dział XVII wieś Pielaszkowice ust. 8 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 16) dział XVIII wieś Różana ust. 9 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 17) dział XX wieś Sokolniki ust. 5 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 18) dział XXII wieś Udanin ust. 16 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 19) dział XXIII wieś Ujazd Dolny ust. 7 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 20) dział XXIV wieś Ujazd Górny ust. 12 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”,
- 21) dział XXV tereny niezainwestowane w skali 1:5000 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „i elektrowni wiatrowej”.

Organ nadzoru przedmiotowej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, polegające na nie wskazaniu w planie miejsca lokalizacji elektrowni wiatrowych, nie określeniu parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy, oraz nie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy I–III pod lokalizację elektrowni wiatrowych.

Biorąc pod uwagę wskazane zarzuty Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przepisów.

W uzasadnieniu skargi podkreślone zostało, że elektrownie wiatrowe są to inwestycje produkcyjne służące do wytwarzania energii, a nadto są obiektami budowlanymi w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane. Z powyższego wynika, że z terenu o przeznaczeniu rolniczym należy wyłączyć teren na cele produkcyjne, ponieważ takie budowle nie są związane z rolnictwem i jego wytwórstwem, a także że względu na charakter tych budowli należy wydzielić teren pod lokalizację elektrowni wiatrowych. Tereny rolne i tereny elektrowni wiatrowych, jako tereny o dwóch innych przeznaczeniach, powinny być oddzielone liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu. Również drogi prowadzące do terenów tych inwestycji powinny zostać oddzielone liniami rozgraniczającymi, a te w ogóle nie zostały zamieszczone ani w treści ani na rysunkach planu.

Organ nadzoru powołał w tym zakresie stosowne orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wskazując, że nie można wykluczyć dopuszczalności ustalenia mieszanego przeznaczenia tere-

nu, ale do zrealizowania konkretnych zamierzeń inwestycyjnych np. elektrowni wiatrowej, konieczne jest ulokowanie ich w konkretnym miejscu, a więc jednoznaczne wskazanie i wyodrębnienie miejsc, w których jest możliwe sytuowanie takich inwestycji.

Zdaniem organu nadzoru dopuszcza się w planach mieszane przeznaczenie terenów z funkcją podstawową i uzupełniającą, jednakże wyłącznie wtedy, gdy one wzajemnie się nie wykluczają a wręcz uzupełniają, np. funkcja mieszkaniowo-usługowa. W badanej sprawie w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów na działalność produkcji wytwórstwa rolnego (R) z dopuszczeniem lokalizacji na tym obszarze budowli produkcji energii (elektrowni wiatrowych), czyli innego przeznaczenia niż rolnego, nie może zostać uznane za uzupełniające się, a wręcz przeciwnie tereny te powinny zostać rozgraniczone liniami, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Ponadto w sytuacji dopuszczenia lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach rolnych, Rada Gminy była zobowiązana do wskazania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy (art. 15 ust.2 pkt 6 u.p.z.p.). W przedmiotowej sprawie wymóg ten odnosi się do parametrów i wskaźników w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach rolnych, na których co do zasady, ustalono zakaz zabudowy (zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej). Odstępstwa od ogólnej zasady powinny być zatem precyzyjnie określone i to w taki sposób, aby nie było wątpliwości co do ich zakresu i rodzaju.

Zgodnie z art. 17 ust.8 u.p.z.p. wójt (...) gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ma obowiązek uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla terenów, dla których planowana jest taka zmiana.

Na mocy art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III na cele nierolnicze, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Organ nadzoru powołując się na wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r.(sygn. akt II OSK 466/11) stwierdził, że sąd ten posługiwał się pojęciem zwartego obszaru projektowanego odnosząc go do zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, które to pojęcie interpretować należy mając na uwadze całe projektowane przedsięwzięcie. Brak lokalizacji elektrowni wiatrowych w planie uniemożliwia ustalenie na jakich działkach rolnych i o jakiej klasie bonitacyjnej zostaną posadowione turbiny, a tym samym nie jest możliwe ustalenie zwartego terenu rolnego przeznaczonego pod elektrownie w kontekście obowiązku uzyskania decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze.

Rada Gminy Udanin udzielając odpowiedzi na obie skargi, w których w zasadzie zarzuty są zbieżne, wniosła o oddalenie obu skarg i w podobny sposób przedstawiła swą argumentację na złożone zarzuty.

Rada podkreśliła przede wszystkim, że nie każde naruszenie proceduralne skutkuje nieważnością uchwały planistycznej, a jedynie naruszenie o charakterze kwalifikowanym, czyli gdy tryb uchwalania planu pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste zestawienie ich ze sobą. W trybie uchwalania planu miejscowego, na podstawie przepisów art. 14 i art. 17 u.p.z.p., nie dopuszczono się żadnych naruszeń, tym bardziej istotnych. Według obowiązujących w czasie trwania procedury planistycznej interpretacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, np. pismo MRiRW z dnia 10 lipca 2006r.(GZ.tr.057-601-16/06) oraz z dnia 11 czerwca 2008 r.(GZ.tr.022-41-08) wynikało, że w przypadku lokalizacji elektrowni wiatrowych przy obliczaniu powierzchni gruntu przeznaczonego na cele nierolnicze należy uwzględnić tylko obszar gruntu zajęty pod poszczególne wieże, drogi i place montażowe. Choć interpretacje ministerialne nie stanowią źródeł prawa, jednak są wskazówką praktyki urzędniczej. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, jak oceniła Rada Gminy Udanin, że jeśli organ gminy zwróciłby się o wydanie takiej zgody, Minister pozostawiłby taki wniosek bez rozpoznania jako bezprzedmiotowy. Tym samym przyjęte ustalenia planistyczne nie byłyby odmienne od ustaleń wskazanych w uchwale.

Odnośnie zarzutu obu stron skarżących, naruszenia przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Rada podkreśla, że ustawa nie posługuje się pojęciem „zwarty obszar gruntów rolnych” ale pojęciem „zwarty obszar projektowany”, bez wskazania definicji legalnej. Powołując się na znaczenie terminu „zwarty” zawartego w Słowniku Języka Polskiego, oraz wskazując na jego rozumienie w języku potocznym „zwarty” rozumiane jest jako określona całość wyodrębniona z otoczenia, jednorodna pod względem charakterystyki i zamknięta, tworząca swoisty skończony zamknięty podzbiór w niejednorodnym morfologicznie zbiorze rzeczy. Nieprawidłowe jest więc stanowisko Prokuratora Okręgowego w Legnicy, w ocenie organu gminy, utożsamiające pojęcie zwartego obszaru projektowania z sumą obszarów użytków rolnych zajmujących przestrzeń topograficznie większą niż obszar zagospodarowany stricte na potrzeby elektrowni wiatrowych. Wskazany przez skarżącego Prokuratora obszar może być traktowany jako obszar łączny, lecz nie będzie miał cha-

rakteru zwartego. Takie stanowisko zaprezentował w niedawno opublikowanym wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 94/12, gdzie przyjął, że „zwarty obszar” należy interpretować poprzez literalne jego znaczenie (podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 1262/08). Przez „zwarty obszar” należy zatem rozumieć obszar faktyczni przeznaczony do takiej zmiany, niezależnie od granic działek ewidencyjnych. Organ wykonawczy gminy nie miał zatem obowiązku uzyskać zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w stosunku do gruntów rolnych, których zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekraczałby 0,5 ha. Niezasadny jest zatem zarzut obejścia prawa w zakresie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Odnosnie zarzutu obu stron skarżących co do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. organ gminy również uważa go za niezasadny. Wbrew twierdzeniom skarżących stron nie doszło do naruszenia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bowiem, żaden przepis ustawy bądź rozporządzenia nie nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dodatkowego rozgraniczania poszczególnych terenów, których przeznaczenie określone jest w planie miejscowym i stosownie oddzielonego liniami rozgraniczającymi na mapie stanowiącej załącznik graficzny do uchwały. Dopuszczalnym i prawidłowym zabiegiem jest ustalenie dla jednego obszaru co najmniej dwojakiego przeznaczenia, przy założeniu, że przeznaczenia te nie będą ze sobą sprzeczne i nie będą się wzajemnie wykluczać. Istotą przeznaczenia poszczególnych gruntów było wskazanie, iż teren zasadniczo będzie miał przeznaczenie rolnicze, a niewielka część gruntu zostanie przeznaczona pod posadowienie fundamentu maszty elektrowni wiatrowej oraz infrastrukturę towarzyszącą. Na potwierdzenie swoich racji organ gminy przywołał orzecznictwo sądowno-administracyjne w zakresie obowiązku określenia w planie linii rozgraniczających i stwierdził, że wobec tak ugruntowanej linii orzeczniczej nie sposób uznać, że zarzuty skarżących są zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie 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 te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, a kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem.

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. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

W myśl 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.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Z kolei przepis art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (tzw. władztwo planistyczne gminy). Podkreślenia wymaga również to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Jak podnosi się w literaturze prawniczej, teoria państwowa samorządu terytorialnego wychodzi z założenia suwerenności państwa, które może bądź wykonywać władzę bezpośrednio, bądź też może jej część przekazać samorządowi terytorialnemu. Istota samorządu polega więc na wykonywaniu – jako własnych – praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 107). Z tych założeń teoretycznych wypływa zaś praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która przy dokonywaniu oceny le-

galności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Odnosząc to, co powiedziano wyżej do rozpatrywanej sprawy, trzeba stwierdzić, że w zaskarżonej uchwale w przepisie § 5 w szeregu punktach i podpunktach (objętych rozstrzygnięciem pkt I wyroku), Rada Gminy Udantin niewątpliwie dopuściła się takich naruszeń prawa, które obligowały Sąd do stwierdzenia nieważności stosownych fragmentów m.p.z.p. w zakresie treści „i elektrowni wiatrowej”.

Zatem w niniejszej sprawie Sąd uwzględnił skargi Wojewody Dolnośląskiego i Prokuratora Okręgowego w Legnicy w zakresie ujętym w punkcie I wyroku.

Jak słusznie podkreślają obie strony skarżące, elektrownie wiatrowe zaliczane są do obiektów produkcyjnych. Elektrownie wiatrowe jako elektroenergetyczne obiekty budowlane, według załącznika nr 1 (Lp.7 pkt 7.1) do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winny posiadać oznaczenie literowe „E” i oznaczenie barwne **koloru ciemnoszarego**. Są to bowiem podstawowe oznaczenia graficzne i barwne, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Tymczasem w zaskarżonym planie miejscowym na terenach oznaczonych w części tekstowej symbolem **R** (tereny rolnicze – uprawy polowe) od **1-80** dopuszczono możliwość realizacji budowli elektroenergetycznych w postaci elektrowni wiatrowych, które w ogóle nie są związane z gospodarką rolniczą i jej nie uzupełniają. Innymi słowy na terenach typowo rolniczych Rada Gminy Udantin dopuściła możliwość utworzenia terenów przemysłowych (produkcja energii elektrycznej przez elektrownie wiatrowe), bez dokładnego określenia położenia tych obiektów, a także bez zaznaczenia wielkości obszaru, na którym mają być realizowane inwestycje przemysłowe elektroenergetyczne, ponadto bez określenia podstawowych parametrów tych obiektów oraz bez zaznaczenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu (tereny rolnicze należy bowiem oddzielić liniami rozgraniczającymi od terenów pod elektroenergetykę). Nie jest więc dopuszczalne objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. Powołane wyżej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego daje co prawda możliwość stosowania mieszanych oznaczeń, ale nie daje już podstaw do ustalania mieszanych sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu.

Natomiast w części graficznej planu miejscowego na terenach oznaczonych symbolem R od 1-80 brak jest w ogóle informacji o przeznaczeniu tych terenów dodatkowo pod elektroenergetykę-elektrownie wiatrowe.

Wobec powyższych ustaleń, trzeba podkreślić, że część graficzna planu miejscowego nie odzwierciedla w pełni jego części tekstowej, co czyni tym bardziej nieczytelny powyższy plan miejscowy w zaskarżonych częściach. Rysunek planu stanowi bowiem integralną częścią planu i tym samym ma moc wiążącą.

Skoro w planie miejscowym brak jest wyżej wymienionych informacji i zapisów planowych oraz odpowiadających im zapisów graficznych, które są obligatoryjnie wymagane przepisami art. 15 ust. 2 pkt. 1 i pkt 6 (w zakresie odpowiednim do charakteru budowli) to oznacza, że naruszone zostały w tym zakresie zasady sporządzania planu miejscowego, co czyni – na mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – nieważnym § 5 zaskarżonej uchwały w częściach objętych punktem I wyroku.

Rozważając natomiast zarzut obu stron skarżących co do naruszenia przez organ gminy przepisu art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz.U. 2013, 1205) w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, Sąd stwierdza, że wobec braku określenia w treści zaskarżonego planu miejscowego powierzchni wydzielonych terenów pod elektrownie wiatrowe nie jest możliwym jednoznaczne stwierdzenie, czy doszło do naruszenia wymienionego przepisu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Plan miejscowy nie zawiera bowiem żadnych informacji co do wielkości działek, na których mają być zlokalizowane elektrownie wiatrowe wraz z niezbędnym dojazdem do nich, ani też nie określa klasy gruntów, na których te elektrownie mają powstać. Zapisy planu w niniejszej sprawie odnoszące się do terenów rolnych przewidzianych do zmiany przeznaczenia na nierolnicze w związku z lokalizacją w jednostkach planistycznych R 1-80 urządzeń elektroenergetyki – elektrowni wiatrowych, nie zawierają żadnych ustaleń umożliwiających dokonanie oceny, czy tereny przeznaczone pod inwestycje planowanej farmy wiatrowej mają charakter zwarty czy też nie. Przy tym nie można też pojęcia „zwartego obszaru projektowanego”, o którym mowa jest w skargach, odnosić do całego terenu oznaczonego symbolem R, ponieważ budowa poszczególnych elektrowni wiatrowych z pewnością nie obejmie całego obszaru oznaczonego symbolem R.

Sąd nie może bowiem dokonywać swoich ocen w oparciu o prawdopodobieństwo co do wielkości tzw. zwartego obszaru projektowanego, o jakim mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały. Zatem w tym zakresie zaskarżona uchwała nie poddaje się kontroli Sądu, co stanowi też niewątpliwie wadę tej uchwały.

Sąd nie uwzględnił natomiast zarzutu pkt II skargi Prokuratora Okręgowego w Legnicy odnośnie naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające, w ocenie skarżącego, na dopuszczeniu prowadzenia utwardzonych dróg dojazdowych bez określenia w tekście i rysunku planu szerokości tych dróg w liniach rozgraniczających. Odnośnie tego zarzutu wskazać należy, że dopuszczenie w planie miejscowym możliwości prowadzenia na terenach oznaczonych symbolem R od 1-80 polnych i utwardzonych dróg dojazdowych(gospodarczych), nie stanowi naruszenia wskazanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., albowiem regulacje dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury komunikacyjnej zostały szczegółowo określone w § 6 zaskarżonej uchwały. Pozostawienie zatem możliwości tworzenia dojazdowych dróg polnych (gospodarczych) do pól rolników nie narusza prawa w zakresie określonym przepisem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można więc wymagać, aby dla tego rodzaju inwestycji, związanej z obsługą rolnictwa i realizowanej na terenie rolniczym, wymagać określenia ściśle parametrów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym stanie rzeczy skoro stwierdzono naruszenie zasad 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 administracyjnym, orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 152 powyższej ustawy, zaś orzeczenie o kosztach oparto o przepis art. 200 tej ustawy.