



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6127

WYROK NR II SA/WR 247/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Władysław Kulon – spr.

Protokolant

Starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII/501/14
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowa Wieś Wrocławska,
Gądów – Jasz kotle i Zabrodzie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 4 i pkt 7, § 5 ust. 5 we fragmentach „US” i „RM”, § 6 ust. 4 we fragmentach „US” i „RM”, ust. 5 we fragmentach „US” i „RM”, § 7 ust. 1 we fragmencie „3M”, ust. 5 tiret drugie i dziewiąte, § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmentach „3.M”, „1.MN/U”, „US” i „1.RM, 2.RM, 3.RM”, ust. 10 pkt 6 we fragmentach „3.M”, „1.MN/U”, „1.RM, 2.RM, 3.RM”, § 11 ust. 3 pkt 4, § 13 ust. 1 we fragmencie „3.M”, ust. 2 pkt 4 lit. c, § 14 ust. 1 we fragmencie „1.MN/U”, ust. 2 pkt 3 lit. a, § 16, § 19, § 20 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2, § 33 pkt 1 we fragmencie „RM” oraz rysunku planu w granicach terenów oznaczonych symbolami 3.M, 1.MN/U, US, 1.RM, 2.RM, 3.RM;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w dniu 25 września 2014 r. podjęła uchwałę nr XLVIII/501/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowa Wieś Wrocławska, Gądów – Jaskotle i Zabrodzie. Wojewoda Dolnośląski wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i działając jako organ nadzoru złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę. Podnosząc zarzut istotnego naruszenia art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199, dalej – u.p.z.p.) a także art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 i art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.) w związku z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w następującej części: § 4 ust. 1 pkt 4, pkt 7; § 5 ust. 5 we fragmentach „US” i „RM”; § 6 ust. 4 we fragmentach „US” i „RM”, ust. 5 we fragmentach „US” i „RM”; § 7 ust. 1 we fragmencie „3M”, ust. 5 tiret drugie i dziewiąte, § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmentach „3.M”, „1.MN/U”, „US” i „1.RM, 2.RM, 3.RM”, ust. 10 pkt 6 we fragmentach „3.M”, „1.MN/U”, „1.RM, 2.RM, 3.RM”, § 11 ust. 3 pkt 4; § 13 ust. 1 we fragmencie „3.M”, ust. 2 pkt 4 lit. c, § 14 ust. 1 we fragmencie „1.MN/U”, ust. 2 pkt 3 lit. a; § 16; § 19; § 20 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2; § 33 pkt 1 we fragmencie „RM” oraz rysunku planu w granicach terenów oznaczonych symbolami 3.M, 1.MN/U, US, 1.RM, 2.RM, 3.RM oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Na uzasadnienie żądań skargi organ nadzoru wskazał na upływ 30 dniowego terminu przewidzianego na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, co skutkowało koniecznością wniesienia skargi, jako że dostrzeżono wydanie kwestionowanych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem przepisów wskazanych w petitum skargi. Ze względu na podniesione zarzuty oraz wnioski traktujące o stwierdzeniu nieważności poszczególnych fragmentów uchwały Wojewoda Dolnośląski uzasadnienie skargi zawarł w trzech blokach tematycznych.

Na wstępie, odwołano się do korespondencji prowadzonej z Radą Miejską w Kątach Wrocławskich, gdzie organ nadzoru zwrócił się o wyjaśnienie, dlaczego Rada Miejska w Kątach Wrocławskich nie rozpatrzyła uwag wniesionych do projektu planu w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia do publicznego wglądu, wbrew wymaganiam wynikającym z art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. i dlaczego w odniesieniu do wprowadzonego dla terenów oznaczonych symbolem MN/U w § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały, dopuszczono lokalizację maksymalnie jednego towarzyszącego budynku mieszkaniowego z maksymalnie jednym lokalem mieszkalnym na jednej działce. Po przytoczeniu odpowiedzi, w której Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie wyjaśnił, że Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwalając przedmiotowy plan debatowała nad projektem uchwały z trzeciego wyłożenia do publicznego wglądu, do którego wpłynęły uwagi i te uwagi zostały przez Radę rozpatrzone, ich treść była zbieżna z uwagami wniesionymi do pierwszego i drugiego wyłożenia. Uznano zatem, że projekt ten uzyskał akceptację społeczności lokalnej w pozostałych kwestiach, skoro nie wniosła ponownie żadnych uwag. Rada Miejska rozstrzyga nieuwzględnione uwagi do przedłożonego jej projektu uchwały, a nie do wersji wcześniejszych, z którymi nie ma obowiązku się zapoznawać.

Wobec ustalenia przez organ nadzoru, że projekt planu był trzykrotnie wykładany do publicznego wglądu, podano, iż w trakcie pierwszego wyłożenia w dniach od 1 do 29 marca 2013 r. jak również w trakcie drugiego wyłożenia projektu planu w dniach od 7 lutego 2014 r. do 2 marca 2014 r. złożone zostały uwagi, które w całości lub częściowo nie zostały uwzględnione przez Burmistrza. Uwagi te nie były złożone w trakcie ostatniego, trzeciego wyłożenia i w konsekwencji nie zostały przedłożone do rozpatrzenia Radzie Miejskiej w Kątach Wrocławskich. Odwołując się do orzecznictwa sądownoadministracyjnego w skardze podano, że tryb uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi cykl sekwencji jakie podejmowane są przez organy gminy, skonkretyzowane one zostały w art. 17 ustawy. Z przywołanego przepisu wynika, że organ wykonawczy gminy rozpatruje uwagi do projektu planu, wniesione przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od upływu terminu ich składania (pkt 12). Zgodnie z pkt 13 organ wykonawczy wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Według pkt 14 kolejną czynnością organu wykonawczego jest przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. Z kolei art. 20 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Z przedstawionych regulacji wynika zatem, że radzie należy przedstawić projekt uchwały wraz z listą uwag, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy. Ustawa wprost nie wskazuje, czy radzie mają być

przedstawione tylko uwagi zgłoszone i nieuwzględnione po ostatnim wyłożeniu projektu planu, czy też - jeżeli projekt planu był wykładany kilkukrotnie - po każdym kolejnym wyłożeniu, nie ulega jednak wątpliwości, że ustawodawca przewidział dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego. Najpierw przez organ wykonawczy gminy, który może je uwzględnić lub też nie. W przypadku nie uwzględnienia uwag przez wójta/burmistrza gminy decydujące stanowisko ustawodawca co do wniesionej uwagi przypisał radzie gminy. Wprowadzony w art. 20 ustawy wymóg rozstrzygania przez radę gminy o sposobie nieuwzględnionych przez wójta uwag stanowi gwarancję udziału czynnika społecznego w procedurze uchwalania planu i stwarza jedną z możliwości wpływania przez osoby zainteresowane na treść planu. Rada ma uprawnienia do uwzględnienia uwagi odrzuconej uprzednio przez wójta. Wykładnia funkcjonalna i systemowa prowadzi do wniosku, że dla zachowania tej gwarancji rozpatrzenie uwag przez radę powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu. Zatem choć norma prawna tego wyraźnie nie wskazuje, w judykaturze przyjęto, że stanowisko rady musi mieć charakter merytoryczny i musi mu towarzyszyć ocena zasadności uwagi. W wyniku takiej oceny rada może podzielić stanowisko organu wykonawczego i uwagę odrzucić ale też może ją uwzględnić. Każda z uwag powinna być na sesji odczytana ze wskazaniem na rysunku planu terenu, którego dotyczy, powinno być przedstawione stanowisko wójta z uzasadnieniem dla odrzucenia uwagi, w rezultacie czego uwaga może być przedmiotem dyskusji. Ponadto każda z uwag powinna być poddana indywidualnemu głosowaniu i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę. Przyjmuje się, że tylko takie działanie prowadzi do zachowania dwustopniowego trybu rozpatrzenia uwag przewidzianych w ustawie. Przyjęcie poglądu, że radzie należałoby przedstawić tylko uwagi zgłoszone podczas ostatniego wyłożenia projektu planu, mogłoby prowadzić do naruszenia zagwarantowanych wskazanymi wyżej przepisami praw podmiotowych jednostek przez ograniczenie im możliwości wpływania na treść planu i prowadzi do obejścia omówionych wcześniej regulacji. W odniesieniu do takiej uwagi organem ostatecznie decydującym o jej rozstrzygnięciu byłby bowiem wójt, a nie rada gminy. Z przepisów regulujących tryb postępowania nie wynika, aby osoba, która raz wniosła uwagę, która nie została uwzględniona, musiała ją ponawiać przy kolejnym wyłożeniu projektu planu. W rezultacie należy przyjąć stanowisko, że co do zasady organ wykonawczy zobowiązany jest przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag, które zostały zgłoszone podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, gdyż to rada jako organ uprawniony do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag.

Odnosząc się do kwestionowanej skargą uchwały skarżący podał, że od okoliczności faktycznych danej sprawy zależeć będzie, czy nierozpoznanie przez radę gminy uwag, które zostały wniesione w trakcie któregośkolwiek wyłożenia do publicznego wglądu i nie zostały uwzględnione przez wójta, będzie traktowane jako istotne naruszenie trybu uchwalania planu. Przykładowo mogłoby okazać się, że uwagi te ze względu na zmiany, jakie zostały dokonane w planie po jego pierwszym wyłożeniu, stały się bezprzedmiotowe. Nierozpatrzenie przez Radę Miejską większości uwag złożonych w trakcie pierwszego i drugiego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu zdaniem Wojewody Dolnośląskiego nie mogło mieć wpływu na ostateczny kształt podjętej przez ten organ uchwały, ponieważ część uwag została ostatecznie uwzględniona przy sporządzaniu drugiej czy trzeciej wersji projektu, niektóre z uwag nie mogły być uwzględnione z powodu braku możliwości prawnych realizacji przedstawionych w niej zamierzeń (głównie dotyczy to braku możliwości przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze). W sytuacji, gdy postanowienia planu stwarzają możliwość wydzielenia dróg wewnętrznych, odmowa uwzględnienia uwagi dotyczącej wyznaczenia w planie przebiegu takiej drogi nie może być uznana za istotne naruszenie trybu uchwalania planu. Brak stanowiska Rady Miejskiej w odniesieniu do uwag, które postulowały wprowadzenie rozwiązań sprzecznych z postanowieniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie również nie mógł być podstawą stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru uwaga złożona w trakcie pierwszego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, oznaczona w wykazie uwag zamieszczonym w dokumentacji planistycznej numerem 9 oraz uwagi wniesione w trakcie drugiego wyłożenia do publicznego wglądu, oznaczone w wykazie uwag numerami 11, 12 i 13, które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza, powinny natomiast stać się przedmiotem analizy ze strony Rady Miejskiej, ponieważ dotyczyły zagadnień mieszczących się w ramach władztwa planistycznego Gminy i zależnych od autonomicznej woli jej organów. Składający uwagi postulowali:

- przesunięcie na działce nr 9/10 nieprzekraczalnej linii zabudowy do odległości 6 m w kierunku ul. Relaksowej i odległości 4 m w kierunku rzeki Kasiny (działka położona na terenie oznaczonym symbolem 3.M);
- wyznaczenia liczby stanowisk postojowych na lokal mieszkalny (dotyczy terenu oznaczonego symbolem 1.MN/U);

- wyznaczenia maksymalnej wysokości nowej zabudowy i ilości kondygnacji (dotyczy terenu oznaczonego symbolem 1 .MN/U);
- wyznaczenia górnej granicy powiększenia powierzchni zabudowy o 50% (dotyczy terenu oznaczonego symbolem 1 .MN/U).

Skarżący uznał, że Rada Miejska mogła potencjalnie, w wyniku analizy przedłożonego jej projektu i uwag do niego złożonych, a nie uwzględnionych przez organ wykonawczy, stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie, tak jak przewiduje to art. 19 ust. 1 ustawy. Rada mogła dokonać odmiennej oceny wymogów zachowania ładu przestrzennego w kontekście dopuszczalnej wysokości budynków czy ilości kondygnacji jak również powierzchni zabudowy (zgodnie z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie, dostępnym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy, wszelkie wskaźniki i parametry zawarte w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów o odrębnych funkcjach mogą być korygowane w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, str. 71). Ustalenia studium dla terenów oznaczonych w studium symbolem MN nie zawierają ponadto wytycznych co do ilości miejsc parkingowych na tych terenach (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kąty Wrocławskie, str. 72–73). W związku z powyższym, choć Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag powołał się na konieczność zachowania zgodności z polityką przestrzenną gminy, zapisaną w studium, w odniesieniu do uwag zgłoszonych w trakcie drugiego wyłożenia projektu do publicznego wglądu, opatrzonych numerami 11 i 12 (str. 342 dokumentacji planistycznej), to jednak należy stwierdzić, że założenia studium nie uniemożliwiają przyjęcia innych rozwiązań, co z kolei pozwala zakładać możliwość dokonania zmian przez Radę Miejską w przedłożonym jej projekcie uchwały.

W odniesieniu do uwagi opatrzonej w wykazie uwag zgłoszonych w trakcie drugiego wyłożenia projektu planu nr 13 Burmistrz stwierdził, że nie została ona uwzględniona z uwagi na konieczność zachowania ładu przestrzennego oraz walorów architektonicznych i urbanistycznych w odniesieniu do gabarytów istniejących budynków. Ponadto projekt planu przewiduje maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy działki budowlanej do 1,20, co pozwala na realizację całkowicie nowej zabudowy niezależnie od istniejącej (str. 342 dokumentacji planistycznej). W ocenie organu nadzoru wskaźnik, którego dotyczyła uwaga, określa maksymalną dopuszczalną powierzchnię zabudowy istniejących już budynków, stąd wskaźnik intensywności zabudowy działki budowlanej, odnoszący się do zagospodarowania terenu i zabudowy całkowitej, nie może stanowić argumentu przesądzającego o braku możliwości uwzględnienia złożonej uwagi.

Organ stanowiący mógł także rozważyć zmianę przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym w planie symbolem 3M. Jak wynika z uzasadnienia rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag przez Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie (str. 337 dokumentacji planistycznej), uwaga złożona w tym przedmiocie nie została uwzględniona ze względu na konieczność ochrony rzeki Kasiny oraz konieczność zapewnienia ochrony ładu przestrzennego. Organ powołał się przy tym na stan istniejący, gdzie budynki są wzniesione w odległościach nie mniejszych niż na rysunku planu od rzeki Kasiny i drogi powiatowej - ulicy Relaksowej. W ocenie organu nadzoru powołana w uzasadnieniu argumentacja nie przesądza o bezwzględny braku możliwości przyjęcia innych rozwiązań w tym zakresie, co z kolei oznacza, że to Rada Miejska powinna ostatecznie zdecydować, czy postulat zgłaszany w uwadze powinien zostać uwzględniony.

Wojewoda przyjął, iż wnoszący uwagi nie mieli obowiązku ich powtarzania po ponownym wyłożeniu planu przez wniesienie uwagi o takiej samej treści. Takiego obowiązku w żaden sposób nie można wywieść z treści ustawy, w szczególności z art. 17 pkt 14. Przepis ten nie wprowadza żadnego rozróżnienia na uwagi dotyczące kolejnego projektu planu, lecz dotyczy uwag wniesionych terminowo do projektu planu i nie uwzględnionych przez wójta. Nieprzedstawienie Radzie przez Burmistrza opisanych uwag prowadziło do istotnego naruszenia trybu uchwalania planu wynikającego z art. 17 pkt 14 u.p.z.p. Ostateczna decyzja w sprawie uwzględnienia lub nieuwzględnienia uwag należała do Rady Miejskiej, a nie do Burmistrza. Podjęcie uchwały bez rozstrzygnięcia w tym zakresie powodowało też istotne naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Naruszenie procedury planistycznej mogło prowadzić do odmiennych treści planu niż zostały uchwalone, ponieważ treść uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy nie wskazuje, aby ich uwzględnienie przez Radę Miejską nie było możliwe ze względu na naruszenie ustaleń studium lub powszechnie obowiązujących przepisów.

Wskazując, że uwagi nie rozpatrzone przez Radę Miejską dotyczyły działek położonych na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami 3.M i 1.MN/U, za uzasadnione uznano żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały w części, w jakiej dotyczy ona tych terenów, to jest: § 7 ust. 1 we fragmencie „3.M”, ust. 5 tiret drugie i dziewiąte,” § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmentach „3.M” i „1.MN/U”, ust. 10 pkt 6 we

fragmentach „3.M” i „1.MN/U”, § 13 ust. 1 we fragmencie „3.M”, ust. 2 pkt 4 lit. c, § 14 ust. 1 we fragmencie „1.MN/U”, ust. 2 pkt 3 lit. a oraz rysunku planu w granicach terenów oznaczonych symbolami 3.M i 1.MN/U.

W drugiej kolejności Wojewoda Dolnośląski dostrzegł, że w jego ocenie wymagają stwierdzenia nieważności, ze względu na brak regulacji dotyczących ochrony przed hałasem, postanowienia § 16 i § 19 uchwały oraz właściwe fragmenty rysunku planu w części dotyczącej terenów: US, 1.RM, 2.RM, 3.RM. W § 6 ust. 12 uchwały ustalono zakaz przekraczania dopuszczalnego poziomu hałasu, określonego przepisami odrębnymi dla terenów oznaczonych symbolem M, MN/U, U, ZP - jak dla terenów mieszkaniowo - usługowych. W żadnym z przepisów uchwały nie zamieszczono uregulowań dotyczących ochrony przed hałasem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami US - tereny usług sportu i RM - terenów zabudowy zagrodowej. Odwołując się do § 15 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, gdzie wskazano, że zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego są jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych - w tym norm ujętych w Prawie ochrony środowiska. Ustawodawca przyjął w art. 114 ust. 1 tej ustawy, że „przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. W art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska zawarto katalog rodzajów terenów, dla których zróżnicowano dopuszczalne poziomy hałasu określone właściwymi wskaźnikami hałasu. Znalazły się tam tereny o następujących przeznaczeniach:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe.

W skardze podano, iż rolą uchwałodawcy jest przyporządkowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów, określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. W przepisie tym wymienia się wprost tereny przeznaczone na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, a więc takie, o jakich mowa w § 16 uchwały, natomiast dla zabudowy zagrodowej, przewidzianej w § 19 uchwały, dopuszczalne poziomy hałasu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112), wydane na podstawie art. 113 ust. 1 Prawa ochrony środowiska i ustalającym zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów wymienionych właśnie w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 114 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, jeżeli na terenach przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania znajduje się zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy opieki społecznej lub budynki związane ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach. Wskazany przepis stanowi jedyne odstępstwo od wyrażonego w art. 114 ust. 1 Prawa ochrony środowiska obowiązku klasyfikowania obszarów do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. Wobec powyższego skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 i § 19 uchwały i jej części graficznej w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami US, 1.RM, 2.RM, 3.RM, oraz wszystkich przepisów uchwały, zawierających regulacje dla tych terenów, a mianowicie: § 4 ust. 1 pkt 4, pkt 7; § 5 ust. 5 we fragmentach „US” i „RM”; § 6 ust. 4 we fragmentach „US” i „RM”, ust. 5 we fragmentach „US” i „RM”; § 10 ust. 4 pkt 1 we fragmentach „US” i „1.RM, 2.RM, 3.RM”; § 10 ust. 10 pkt 6 we fragmencie „1.RM, 2.RM, 3.RM”; § 11 ust. 3 pkt 4; § 33 pkt 1 we fragmencie „RM”.

Na koniec Wojewoda Dolnośląski w motywach skargi odniósł się do zapisów § 19 ust. 1 pkt 2 podjętej uchwały we fragmencie „infrastruktura techniczna” oraz § 20 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 twierdząc, że w sposób istotny naruszają one art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. W § 19 uchwały ustala się przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem RM – podstawowe pod zabudowę zagrodową, a uzupełniające pod infrastrukturę techniczną i drogi wewnętrzne. Z kolei w § 20 dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1.R, 2.R, 3.R, przewidziano przeznaczenie podstawowe – tereny rolne, a uzupełniające – infrastrukturę techniczną, w ust. 2 pkt 2 tego paragrafu dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej.

W ocenie organu nadzoru kwestionowanymi zapisami uchwały wprowadzono mechanizm zmierzający do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 7

ust. 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta, o ile dotyczy gruntów stanowiących użytki rolne klas I–III, powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy należy wystąpić o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W oparciu o dokumenty planistyczne zauważono, iż zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczy wyłącznie terenów oznaczonych na załączniku graficznym do wniosku skierowanego do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi symbolami: 9.M, 5.P, 7.KD-L i 1.KD-L, z przeznaczeniem na cele mieszkaniowo-usługowe oraz pod drogi. Jak stwierdził organ nadzoru, tereny oznaczone na rysunku planu symbolami RM i R w przeważającej części stanowią użytki rolne klas I–III.

W takiej sytuacji przyjęty plan pozwala na przeznaczenie wskazanych terenów pod sieć infrastruktury technicznej, bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji, co oznacza, że niezależnie od intencji uchwalodawcy, możliwe będzie przeprowadzenie na tym terenie naziemnej sieci infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. Nie sposób będzie takiemu zamierzeniu inwestycyjnemu zarzucić niezgodność jego realizacji z obowiązującymi przepisami, skoro akt prawa miejscowego dopuszcza przeznaczenie terenu pod infrastrukturę techniczną bez żadnych ograniczeń. Przy takich uwarunkowaniach prawnych inwestor będzie w stanie uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie z produkcji użytków rolnych, bowiem organ ochrony gruntów rolnych, związany dokonaną w planie miejscowym zmianą przeznaczenia tych gruntów, nie będzie weryfikował procedury planistycznej, dokonywał ustaleń w zakresie uzyskania wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Decyzja taka wydawana będzie wyłącznie w oparciu o zapis uchwały a ta, na co wskazano wyżej, zezwala na realizację infrastruktury technicznej w każdej formie. Uznając, że dokonując powyższych zapisów uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności aktu planistycznego gminy we wskazanym na wstępie zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania. Na uzasadnienie zajętego w piśmie procesowym stanowiska uznano, że sporządzając projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowa Wieś Wrocławska, Gądów-Jaskotle i Zabrodzie dopełniono wszystkich obowiązków wynikających z art. 17 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Wskazano nadto na uzyskanie wszystkich uzgodnień i opinie instytucji i właściwych organów i podjęcie działań związanych z uzgodnieniami społecznymi. Następnie szczegółowo opisano przebieg rozpoznawania uwag do trzykrotnie wyłożonych projektów planu, wskazując przy tym ile uwag i kiedy złożono i w jaki sposób zostały one rozpatrzone. Opisano także uwagi, które nie zostały uwzględnione.

Następnie rada przywołując art. 17 pkt 14 oraz art. 20 ust 1 u.p.z.p. zajęła stanowisko, iż z przepisów tych nie wynika, że uwagi mają być rozstrzygane ze wszystkich wyłożonych do wglądu projektów. Uwzględniając fakt, że zmiany wprowadzane do kolejnych projektów mogły spowodować naruszenie art. 17 pkt 13 u.p.z.p. oraz to, że brak uzgodnienia społecznego spowoduje w dalszej perspektywie nieważność uchwały, Burmistrz poddał projekt ponownym uzgodnieniom społecznym. Przekazując Radzie Miejskiej w Kątach Wrocławskich projekt uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowa Wieś Wrocławska, Gądów - Jaskotle i Zabrodzie, Burmistrz nie zataił faktu składanych uwag i ich częściowego nieuwzględnienia. Rada Miejska, podejmując uchwałę, była świadoma, że uchwała trzeci projekt, debatowała nad projektem uchwały z trzeciego wyłożenia do publicznego wglądu, do którego wpłynęła jedna trzywątkowa uwaga, którą rozstrzygnięto. Jej treść była zbieżna z uwagami wniesionymi do pierwszego i drugiego wyłożenia. Zatem projekt ten uzyskał akceptację pozostałej części społeczności lokalnej, skoro nie ponawiała ona uwag. Podejmując uchwałę nr XLVI/501/14, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich stała na stanowisku, że nie naruszyła art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Nie godząc się ze stanowiskiem skarżącego przeprowadzono analizę obowiązujących w tej materii przepisów wskazując w szczególności, że ustawodawca w art. 17 pkt 14 u.p.z.p. wskazał, że burmistrz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego. Sformułowanie zapisu w liczbie pojedynczej jest jednoznaczne. W związku z czym rada gminy debatuje nad jednym, ostatnim projektem uchwały. Gdyby ustawa przewidywała inny tryb, wskazywałaby, że należy przedstawić do uchwalenia projekty ze wszystkich etapów wyłożeń do publicznego wglądu. De facto rada debatowałaby wówczas nad projektami uchwał, a nie jednym projektem. Ustawodawca w art. 20 pkt 1 u.p.z.p. nie wskazał, że rada rozpatruje nieuwzględnione uwagi do wszystkich projektów, tylko do tego, nad którym proceduje. Każdorazowo po opracowaniu i wyłożeniu kolejnego projektu mamy do czynienia z samodzielnym, odrębnym projektem. Uwagi do wcześniejszych projektów nie mają od-

niesienia do ostatecznego opracowania. W przypadku uzgodnień, gdy projekt jest zanegowany przez jedną z instytucji, przedkładany jest jej nowy projekt celem uzgodnienia. Ponadto o ile w procesie planistycznym mówi się o liniach rozgraniczających, liniach zabudowy czy granicach, gdzie prawo nie wskazuje, ile i jakich rodzajów linii można wprowadzić – wyraźnie zastosowana została liczba mnoga przez prawodawcę, o tyle w przypadku uchwalania projektu mówimy o liczbie pojedynczej.

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich była świadoma, że uwagi do poprzednich projektów planu były wnoszone oraz że debatowała nad trzecim projektem uchwały, do którego wpłynęła jedna trzywątkowa uwaga. Uwaga została rozstrzygnięta przez radę. Zarówno Burmistrz, jak i Rada Miejska wykazany wyżej sposobem procedowania nie mieli na celu ograniczenia niczyich praw. Wobec czego zarzuty skargi dotyczące naruszenia art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. uznano za bezzasadne, a nawet gdyby uznać za zasadne stanowisko skargi w zakresie nieprawidłowości, to nie stanowi to istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu.

Odnosząc się w odpowiedzi na skargę do zarzutu związanego z zapisami § 16 i § 19 uchwały podano, że brak uregulowań dla terenu oznaczonego symbolem US wynika z niezamieszczenia terenów usług sportu zarówno w katalogu rodzajów terenów, dla których zróżnicowano dopuszczalne poziomy hałasu w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska i w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Teren usług i sportu nie jest terenem rekreacyjno-wypoczynkowym, a wskazana w skardze funkcja rekreacyjno-wypoczynkowa jest jedynie przeznaczeniem uzupełniającym dla głównej funkcji. Z kolei odnośnie braku ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu dla terenów zabudowy zagrodowej 1.RM, 2.RM i 3.RM wskazano, że kwestię poziomów hałasu dla terenów zabudowy zagrodowej regulują przepisy odrębne, a zatem wprowadzenie tej informacji do planu, choć wynika z obowiązku zastosowania, jest de facto powtórzeniem prawa. Miejscowy plan, pomimo braku ustalenia w kwestii hałasu, reguluje jednak szereg wszystkich innych obowiązków, a przede wszystkim wprowadza ustalenia pozwalające na rozwój przy utrzymaniu ładu przestrzennego z poszanowaniem innych praw. § 6 ust. 3 uchwały mówi o braku możliwości prowadzenia ponadnormatywnych działań w obszarze planu. Zatem uznano, że w każdej przestrzeni to środowisko będzie chronione i nie można uznać wskazanego uchybienia za istotne naruszenie prawa.

W stosunku do ostatniego z zarzutów skargi w odpowiedzi na skargę Rada Miejska Kątów Wrocławskich stanęła na stanowisku, że ustalenia planu w § 19 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „infrastruktura techniczna” oraz w § 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 nie naruszają ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wynikać ma to z faktu, że w obszarze opracowania miejscowego planu na terenach 1.RM, 2.RM, 3.RM oraz 1.R, 2.R, 3.R nie planuje się inwestycji w postaci nowych sieci elektroenergetycznych (na rysunku planu przedstawiono przebieg istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia). Pozostałe inwestycje sieciowe w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowiąc będą grunty rolne pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi w odniesieniu do art. 7 ust. 2 ww. stawy, grunty pod tymi urządzeniami nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymała zarzuty i wnioski procesowe zawarte w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – dalej u.p.p.s.a.) sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W tym miejscu wymaga podkreślenia brak wiążącego charakteru podniesionych w skardze wniosków i zarzutów skargi oraz powołanej podstawy prawnej. Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06). W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podję-

tych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej. 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. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządowego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 września 2014 r., nr XLVIII/501/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowa Wieś Wrocławska, Gądów - Jaskotle i Zabrodzie, podkreślić należy, że na mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje władztwo planistyczne, co oznacza, iż do zadań własnych gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inaczej mówiąc istotne jest, że samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, według którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady, jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do zakwestionowanych zapisów uchwały należało zauważyć, iż Wojewoda Dolnośląski zakwestionował działania gminnego prawodawcy w obrębie rozpoznania uwag wniesionych do projektu planu. Jak wynika z akt planistycznych do publicznego wglądu wykładane były trzy projekty przedmiotowego planu, przy czym jak skrupulatnie wykazał to w skardze organ nadzoru, nie wszystkie uwagi zostały rozpoznane przez Radę Miejską Kątów Wrocławskich.

Art. 17 u.p.z.p. określający tryb postępowania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w celu doprowadzenia do uchwalenia planu wskazuje na czynności jakie winny zostać podjęte w toku postępowania planistycznego. W art. 17 pkt 11 u.p.z.p. mowa jest o wyznaczeniu w ogłoszeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 u.p.z.p. uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu z tym, że uwagi winny być wniesione na piśmie w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu. Burmistrz rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12) i wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia tych uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia (art. 17 pkt 13). Następnie art. 17 pkt 14 u.p.z.p. stanowi, iż burmistrz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. W niniejszej sprawie rada nie rozpoznała wszystkich uwag jakie wniesiono do pierwszego i drugiego projektu planu.

W ocenie Sądu w składzie orzekającym, nieprzedstawienie radzie do rozpatrzenia listy uwag nieuwzględnionych naruszyło zasadę udziału społeczeństwa w procesie uchwalania planu, co stanowi o istotnym charakterze tego naruszenia. Zgodnie z art. 28 ust.1 u.p.z.p. 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. Nie podlega wątpliwości, iż kilkukrotne wykładanie projek-

tu planu do wglądu związane może być z nieaktualnością uwag wniesionych do wcześniejszego projektu, jednakże nie jest do zaakceptowania stanowisko zaprezentowane w odpowiedzi na skargę oparte na wykładni gramatycznej przepisów, wskazujące na konieczność debatowania tylko nad ostateczną czy ostatnią wersją projektu planu. Przyznać należy słuszość poglądom Wojewody Dolnośląskiego opartym na orzecznictwie tut. Sądu o braku powtarzania przez wnioskodawców uwag i braku rozróżnienia uwag ze względu na etap postępowania planistycznego, w którym zostały one złożone. Zasadny zatem okazał się wniosek skargi dotyczący stwierdzenia nieważności wskazanych fragmentów uchwały jako godzących w zasady wynikające z art. 17 pkt 14 i 20 ust. 1 u.p.z.p.

Przechodząc do zarzutów skargi dotyczących zapisów § 16 i § 19 uchwały i związanych z nimi fragmentami rysunku planu stwierdzić trzeba, że rację ma Wojewoda Dolnośląski odwołując się do treści art. 113 ust. 2 i 114 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska i wskazując na konieczność ustalenia w planie dla opisanych w skardze terenów regulacji dotyczących ochrony przed hałasem. Co prawda w odpowiedzi na skargę podają się, że funkcja rekreacyjno-usługowa wskazana została jako przeznaczenie uzupełniające, zaś dla terenów zabudowy zagrodowej zagadnienie to regulują przepisy odrębne, zauważyć należy, iż organ nadzoru prawidłowo wskazał na treść art. 114 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska jako odstępstwo od obowiązku klasyfikowania poszczególnych rodzajów terenów. Nie jest uprawnione stanowisko Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich o niezasadności zarzutów skargi. W kwestionowanych zapisach planu doszło zatem do nieujęcia w zapisach regulacji dotyczących ochrony przed hałasem dla objętych skargą terenów, co warunkuje konieczność stwierdzenia nieważności podanych w sentencji fragmentów uchwały, jak i części graficznej planu.

Na koniec odnosząc się do zarzutów skargi związanych z zapisami zawartymi w § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały we fragmencie „infrastruktura techniczna” oraz § 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 uchwały, gdzie dopuszczono lokalizację infrastruktury technicznej, przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru, poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych.

W zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów rolnych konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy 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 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych 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 lokalizację 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. W piśmie procesowym Rada Miejska Kątów Wrocławskich stoi na stanowisku, że na przedmiotowym terenie nie planuje się inwestycji w postaci nowych sieci elektroenergetycznych a na rysunku planu zaznaczono sieć istniejącą. Wyjaśnienia Rady nie mogą skutkować nieuwzględnieniem podniesionego przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutu. W realiach niniejszej sprawy z zapisów planu nie wynika bowiem w żaden sposób aby ewentualne plany budowy nowej sieci, czy też jej modernizacji rozumianej w sensie formalnoprawnym także jako budowa zostały wykluczone. Twierdzenia zawarte w odpowiedzi na skargę nie znajdują poparcia w dokumentacji planistycznej i zapisach uchwały. Analiza kwestionowanych zapisów uchwały w kontekście zarzutów skargi pozwala na przyjęcie, że w obrębie badanego planu miejscowego doszło do dopuszczenia funkcji innej niż rolnej, bez uzyskania stosownej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sytuacji gdy nie można w przyszłości wykluczyć realizowania nowych inwestycji w napowietrzna sieć energetyczną. Okoliczność ta zdaje się więc potwierdzać zasadność skargi w przedmiotowej części.

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 u.p.p.s.a. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 u.p.p.s.a, zaś rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 u.p.p.s.a.