



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 6187

WYROK NR II SA/WR 326/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 czerwca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant:

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 czerwca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Udanin

z dnia 25 września 2014 r. nr XLVIII.217.2014

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Ujazd Górny

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 14 pkt 2 oraz § 49 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części stanowiącej § 27 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit c, § 45 w zakresie terenu II.KDD.6, § 47 w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12 oraz § 48 w zakresie ustaleń dla terenu II.KX/1 została podjęta z naruszeniem prawa;**
- III. oddala skargę w pozostałej części;**
- IV. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XLVIII.217.2014 Rady Gminy Udanin z dnia 25 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Ujazd Górny.

Wojewoda wskazał, że ww. uchwałę zaskarża w części, to jest: 1) § 7 uchwały we fragmencie „w szczególności” ze względu na naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały ze względu na naruszenie zasad sporządzania planu polegające na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 3) § 14 pkt 2 uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 4) § 27 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. c uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 5) § 45 w zakresie terenu II.KDD.6 uchwały ze względu na naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji RP; 6) § 47 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12 oraz § 48 w zakresie dotyczącym ustaleń dla terenu II.KX/1, a także rysunku planu w zakresie tych terenów ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego; 7) § 49 ust. 1 we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej zarzuty skarżący wniósł o:

- 1) stwierdzenie w nieważności zaskarżonej uchwały w określonej powyżej części oraz
- 2) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz organu nadzoru kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że w ramach ustaleń dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w § 7 ust. 1 uchwały określono: „Ustala się zachowanie i ochronę wskazanych na rysunku planu elementów małej architektury, w szczególności w postaci: krzyży pokutnych, kapliczek, kolumny maryjnej.”. Zdaniem Wojewody, wprowadzenie w przytoczonym przepisie sformułowania „w szczególności” świadczy o pozostawieniu w planie możliwości wprowadzenia dodatkowych elementów małej architektury, których de facto plan i rysunek planu nie zawierają. Przedmiotowy przepis ma tym samym charakter otwarty. Sytuacja taka powoduje, że obowiązujący przepis prawa miejscowego jest niejasny, a taki stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte. Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i spójny. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Biorąc pod uwagę stan faktyczny sprawy, zapisy § 7 ust. 1 uchwały zawierające określenie „w szczególności” nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie to jest określeniem ogólnym, dopuszczającym zachowanie i ochronę jeszcze innych, niewymienionych na rysunku planu elementów małej architektury. Biorąc pod uwagę powyższe zasadne jest – zdaniem skarżącego – wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności”.

Dalej Wojewoda wskazał, że Rada Gminy Udanin w § 8 ust. 5 zaskarżonej uchwały postanowiła o ustaleniu stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych, w których obowiązuje zakaz

lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, w tym dolesień i nasadzeń zieleni wysokiej (§ 8 ust. 6). W § 8 ust. 5 czytamy: „5. Ustala się strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych o minimalnej szerokości liczonej w obie strony w poziomie od skrajnych przewodów linii napowietrznej: (...) 2) 10 m - dla linii o napięciu znamionowym powyżej 15kV, lecz nieprzekraczającym 30 kV, z dopuszczeniem: a) zmiany położenia tej strefy w przypadku zmiany przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej, (...)”.

Zdaniem skarżącego, mocą powyższych ustaleń Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, bowiem przebieg linii energetycznych może ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązują zakazy, określone w § 8 ust. 6 skarżonej uchwały, może być przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe.

Według organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z treści tych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Działania polegające na dopuszczeniu możliwości zmiany obszarów występowania korytarzy, na których prawo własności doznaje ograniczenia w postaci ustalonych przez uchwalodawcę zakazów, mogą powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W ocenie organu nadzoru o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazów dla danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem ustanowienie zakazów lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, w obszarach o nieustalonej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym ograniczeń w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu.

Następnie skarżący zauważył, że postępowanie nadzorcze wykazało ponadto, że § 14 pkt 2 uchwały, ustalający tymczasowe urządzenie i użytkowanie terenów, narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z brzmieniem ustaleń planu: „§ 14. Ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego urządzania i użytkowania terenów: Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 1) wykorzystania w sposób zgodny z dotychczasowym do czasu realizacji ustaleń planu, 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego.”. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obojętnie: sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Szczegółowe określenia standardów stosowanych przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustalania tymczasowego zagospodarowania znajdują się w § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który wskazuje, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Kwestionowane ustalenie miejscowego planu narusza art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w zw. § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na fakt, że nie spełniają wymogów nałożonych przez ustawodawcę. W ustaleniach planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania. Wojewoda zauważył, że powyższe stanowisko organu nadzoru znalazło potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 786/11.

Dalej skarżący stwierdził, że postępowanie nadzorcze przeprowadzone przez niego wykazało również niezgodność z prawem w § 27 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. e zaskarżonej uchwały, polegającą na braku określenia liczby miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych, przewidzianych

w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.U/1-II.U/8 oraz II.UP/MI.UP/7, a także II.US/1. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego obowiązek określenia liczby miejsc do parkowania istnieje w stosunku do każdego przewidzianego w ustaleniach planu przeznaczenia terenu, niezależnie od tego czy jest to przeznaczenie podstawowe czy też uzupełniające. Ustalenia zawarte w § 12 ust. 6 przedmiotowej uchwały nie zostały dokonane względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie, bowiem uchwałodawca określił w nim liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1), w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2) oraz w zabudowie wielorodzinnej (pkt 3), a brak jest określenia ilości miejsc postojowych dla lokali mieszkalnych usytuowanych na terenach o przeznaczeniu usługowym. Zatem należy uznać, że dla danego przeznaczenia (lokali mieszkalnych lub zabudowy mieszkaniowej), dopuszczonych na terenach II.U/1 - II.U/8 oraz II.UP/1-II.UP/7, a także II.US/1 nie określono wszystkich obligatoryjnych elementów, co zdaniem organu nadzoru uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 27 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit b, pkt 3 lit. c przedmiotowej uchwały.

Następnie Wojewoda wskazał, że w § 45 uchwały Rada wprowadziła regulacje dla terenów dróg publicznych klasy dojazdowej w tym m.in. dla terenu II.KDD/6. Teren ten nie został jednakże odzwierciedlony na rysunku planu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W tym przypadku brak jest takiego powiązania tekstu uchwały z rysunkiem planu w odniesieniu do terenu II.KDD/6. Teren ten został ujęty w § 45 tekstu uchwały jednakże nie ma on odzwierciedlenia na rysunku planu. Jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Udantin „nastąpiła omyłka pisarsko-redakcyjna. Nie powinno być odniesienia do terenu II KDD/6.” (pismo z dnia 16 marca 2015 r.). W związku z tym uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 45 uchwały w zakresie terenu II.KDD/6.

W dalszej części skargi podano, że postępowanie nadzorcze wykazało również niezgodność z prawem w § 47 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12, w § 48 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II KX/1 oraz rysunku planu dla tych terenów, polegającą na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów (szerokości) ciągów pieszych i pieszo-jezdnych.

Zdaniem skarżącego, zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i minister, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, objęli nimi wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym również ciągi pieszo-jezdne. Tym samym, określenie zasad budowy systemów komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne oraz ciągi piesze, czy pieszo-jezdne.

Przeznaczenie podstawowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem II.KX/1- to tereny ciągów pieszych, a symbolem II.KXJ/12 – to tereny ciągów pieszo-jezdnych. Organ nadzoru ustalił, że szerokość wszystkich wyznaczonych w planie dróg i ciągów pieszo-jezdnych nie została określona w części tekstowej planu. Jednak zarzut niezgodności z prawem można podnieść wyłącznie do tych terenów, których przebieg jest na tyle regularny, że określenie jego parametrów jest możliwe nie tylko na rysunku, ale i w tekście planu. Równocześnie organ nadzoru nie kwestionuje w tym zakresie dróg już istniejących, tj. drogi I.KDL/1, II.KDD/8, II.KX/5, I.KDZ/4. Stąd wniosek Wojewody Dolnośląskiego o stwierdzenie nieważności § 47 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12 oraz § 48 w zakresie dotyczącym ustaleń dla terenu II.KX/1, bowiem tylko one mają regularny przebieg i tylko w tym przypadku zasadny jest zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego.

W końcowej części skargi Wojewoda zauważył, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego dotyczy również § 49 ust. 1, zgodnie z którym Rada Gminy Udantin ustaliła stawki procentowe opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „§ 49. 1. Ustala się następujące stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych niniejszym planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia niniejszego planu stały się obowiązujące: (...)”. Przywołane ustalenie planu ogranicza podmiotowy katalog zobowiązanych do ponoszenia opłaty. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 ustawy i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 władztwo planistyczne gminy ogranicza się wyłącznie do ustalenia stawki procentowej tej opłaty. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy, stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Wobec tego, zdaniem skarżącego, wniosek o stwierdzenie nieważności § 49 ust. 1 uchwały we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości” jest uzasadniony.

Odpowiadając na skargę Wójt Gminy Udanin podał że po podjęciu przez Radę Gminy Udanin uchwały Nr LVIII/208/2010 z dnia 1 września 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Ujazd Górny, Gmina Udanin reprezentowana przez Wójta zawarła umowę z projektantem, który zobowiązał się do sporządzenia zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania. Przedmiot umowy miał zostać wykonany zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykonawca posiadał prawo samodzielnie projektowania przestrzeni w skali lokalnej oraz kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie, tzn. był wpisany na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów – zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów, a zatem spełniony został wymóg z art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wykonawca zobowiązał się do wykonania projektu planu zgodnie z uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzania, a także m.in. przygotowania wymaganych prawem wniosków o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne. W ocenie Rady Gminy Udanin zaskarżony plan został sporządzony z uwzględnieniem wszelkich zasad sporządzenia planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, a podniesione przez skarżącego zarzuty należy uznać za bezzasadne.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skarżącego, wskazano, że wyznaczona na rysunku planu strefa ochronna od napowietrznych linii elektroenergetycznych została oznaczona na rysunku planu dla istniejących napowietrznych linii energetycznych średniego napięcia 20 kV. Plan miejscowy dopuszcza jednak w § 13 ust. 1 uchwały likwidację istniejących linii, zmianę technologii i ich skablowanie lub zmianę przebiegu. W związku z powyższym w dostosowaniu do stanu faktycznego należy wyznaczyć strefy ochronne z zachowaniem ustaleń jak w § 8 ust. 5 pkt 2. W chwili obecnej znamionowe napięcie linii średniego napięcia wynosi 20 kV – takie linie energetyczne zostały wskazane na rysunku planu. Ze względu na możliwe w przyszłości zmiany znamionowego napięcia ustalono w planie strefy dla linii średniego napięcia w przedziale od 15 do 30 kV.

Następnie stwierdzono, że dla terenów oznaczonych symbolami II.U/1-II.U/8 oraz II.UP/1-II.UP/7, a także II.US/1 ustalono liczbę miejsc parkingowych w § 12 ust. 6 pkt 6 uchwały. Dopuszczone w planie lokale mieszkalne stanowią część budynku usługowego, dla którego ustalono, zgodnie z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych (bez znaczenia czy w obiekcie usługowym są wyodrębnione lokale mieszkalne czy też nie). Tym samym zarzut braku ustalenia wszystkich obligatoryjnych elementów planu miejscowego dla ww. terenów jest bezpodstawny i uzasadnia wniosek o pozostawienie w mocy § 27 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i § 30 pkt 2 lit. a, § 32 pkt 2 lit. b, pkt 3 lit. c przedmiotowej uchwały.

Następnie w odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 47 uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12 oraz § 48 w zakresie dotyczącym ustaleń dla terenu II.KX/1, a także rysunku planu w zakresie tych terenów zauważono, że szerokość ciągu pieszo-jezdnego i pieszego winna być odczytywana z rysunku planu, który został opracowany w skali i jest integralną częścią uchwały. W tekście planu ustalono parametry układu komunikacyjnego poprzez zapis „szerokość ciągu w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu”.

Dodano, że w ocenie Rady Gminy bezzasadne są również pozostałe zarzuty Wojewody Dolnośląskiego. Mając powyższe na uwadze Rada Gminy Udanin wniosła o oddalenie skargi w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga była zasadna w znacznej części.

Wyjaśnienie motywów wyroku należy rozpocząć od wskazania, że zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.;

dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dalej wypada zauważyć, 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. Choć ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tych założeń teoretycznych wypływa zaś praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która przy dokonywaniu oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. Innymi słowy, kontrola sądowoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Przy czym kontrola sądowoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 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.), który stanowi, 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. Przepisy te korespondują z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: u.s.g.), w myśl którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z ust. 4 cytowanego przepisu, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Przechodząc do omówienia poszczególnych zarzutów skarżącego trzeba powiedzieć, że w § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały postanowiono, że „5. Ustala się strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych o minimalnej szerokości liczonej w obie strony w poziomie od skrajnych przewodów linii napowietrznej: (...) 2) 10 m – dla linii o napięciu znamionowym powyżej 15 kV, lecz nieprzekraczającym 30 kV, z dopuszczeniem: a) zmiany położenia tej strefy w przypadku zmiany przebiegu napowietrznej linii energetycznej.”. Zdaniem Sądu przytoczony przepis § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p., które stanowią, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodzić się bowiem należy ze skarżącym, że plan miejscowy powinien precyzyjnie i jasno regulować przebieg strefy ochronnej wzdłuż linii energetycznej. Tymczasem przepis uchwały w zakwestionowanym brzmieniu stanowi niewątpliwie przykład regulacji ograniczającej sposób użytkowania nieruchomości, przez którą przebiega linia energetyczna, jednocześnie dopuszcza „zmianę położenia tej strefy”, przy czym nie wskazuje trybu i sposobu dokonania owej zmiany. Regulacja taka w sposób istotny narusza tryb sporządzania planu miejscowego, bowiem nie jest dopuszczalne na gruncie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. przeniesienie kompetencji do uregulowania przebiegu linii energetycznej i strefy ochronnej na inny organ niż rada gminy uchwalająca plan miejscowy. Z tych powodów należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały.

Następnie Sąd stwierdził, że w § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego”. Kwestionowane przez skarżącego ustalenie miejscowego planu narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w związku § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). W ustaleniach miejscowego planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego – wbrew przywołanym przepisom ustawy i rozporządzenia – nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania. W związku z tym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Dalej trzeba powiedzieć, że w § 49 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono: „§ 49. 1. Ustala się następujące stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych niniejszym planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia niniejszego planu stały się obowiązujące: (...)”. Sąd rozpoznający skargę stwierdził, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości

wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomości, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

Zdaniem Sądu katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i obejmuje zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych zbywanej nieruchomości. Zatem ustalenia planu miejscowego modyfikujące art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w ten sposób, że ograniczają krąg osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, określonej w art. 36 ust. 4 ustawy, stanowią przekroczenie kompetencji rady gminy i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Z tych względów należało stwierdzić nieważność § 49 ust. 1 uchwały we fragmencie „uiszczanej przez właścicieli nieruchomości”.

Omówione dotychczas naruszenia prawa Sąd w składzie rozpoznającym skargę zakwalifikował jako istotne naruszenie prawa, przyjmując jako trafną argumentację wyrażaną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odnośnie do uchwał Rady Gminy Udanin, dotyczących innych miejscowości w gminie Udanin, które zawierały uregulowania o zbliżonym brzmieniu (por. wyroki WSA we Wrocławiu: z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 133/15, z dnia 13 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 127/15, z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 300/15, [Orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w przepisach § 27 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b oraz § 30 pkt 2 lit. a i § 32 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały Rada Gminy Udanin uregulowała kwestie związane z dopuszczeniem dla terenów oznaczonych symbolami II.U/1-II.U/8 oraz II.UP/1-II.UP/7 i II.US/1 przeznaczenia uzupełniającego w postaci zabudowy mieszkaniowej. Sąd doszedł do przekonania, że dla tych terenów dopuszczono jako uzupełniającą funkcję zabudowy mieszkaniowej, jednak nie wskazano w uchwale ilości miejsc parkingowych dla lokali mieszkalnych i zabudowy mieszkaniowej. Sąd przyjął, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje, to wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej winny odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji.

Jednak opisane naruszenie prawa nie uzasadniało wyeliminowania z obrotu prawnego ww. przepisów zaskarżonej uchwały. Należało uwzględnić, że wymaganie urządzenia miejsc postojowych realizuje się przy zagospodarowaniu działki, czyli w fazie realizacji planu w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przy dokonywaniu w tym zakresie kontroli zamierzenia inwestycyjnego organ architektoniczno-budowlany stosuje przede wszystkim przepis § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75 poz. 690 ze zm.). Projekt budowlany podlega ocenie zarówno odnośnie zgodności z planem miejscowym, jak i § 18 rozporządzenia. W przypadku braku odpowiedniego ustalenia w planie miejscowym, przepis § 18 tego rozporządzenia w wystarczający sposób pozwala na ustalenie wymaganej liczby miejsc. Skoro organ uchwalił wymaganą liczbę miejsc postojowych dla wszelkiego rodzaju zabudowy na przeznaczonych do tego terenach, to pozostawienie w sferze interpretacji tych ustaleń w kwestii liczby miejsc wymaganej dla uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej, nie stanowiło w ocenie Sądu podstawy do stosowania art. 91 ust. 1 u.s.g., lecz przepisu art. 91 ust. 4 u.s.g. i uznania, że w przywołanych przepisach uchwały nastąpiło nieistotne naruszenie prawa, które nie eliminuje ich z obrotu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 297/15 i przywołane w nim orzecznictwo, [Orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Podobnie jako naruszający prawo ocenił Sąd przepis § 45 zaskarżonej uchwały w zakresie terenu II.KDD.6. Zdaniem Sądu w sytuacji, w której teren II.KDD.6 jest opisany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie znalazł się (choćby wskutek omyłki) w części graficznej planu, mamy do czynienia z naruszeniem prawa. Zgodnie bowiem z przepisem § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Następnie Sąd stwierdził, że również dalsze przepisy zaskarżonej uchwały, to jest § 47 w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12 oraz § 48 w zakresie ustaleń dla terenu II.KX/1 zostały podjęte z naruszeniem prawa. Przepisy te w zakresie wskazanych terenów regulują tereny ciągów pieszo-jezdnych i tereny ciągów pieszych, jednak nie określają parametrów tych szlaków komunikacyjnych odsyłając adresata uchwały do rysunku planu.

Należy przypomnieć, że w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zawarto obowiązek określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 4 pkt 9 cytowanego już rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, wskazując, że określenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy sys-

temów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, ustalenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, wyznaczniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Analizując wskazane przepisy ustawy i rozporządzenia Sąd przyjął, że ciąg pieszo-jezdny lub ciąg pieszy – mimo braku definicji legalnej, a więc przy wyłącznie językowym rozumieniu tych pojęć – stanowi „inny szlak komunikacyjny”, o którym mowa w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy określić parametry tego elementu infrastruktury. Zatem, skoro z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia jednoznacznie wynika wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu, to dotyczy on również ciągów pieszych i pieszo-jezdnych. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie tych parametrów jedynie na rysunku planu (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2880/14, Orzeczenia.nsa.gov.pl). Dlatego też Sąd doszedł do przekonania, że § 47 zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń dla terenu II.KXJ/12 oraz § 48 w zakresie ustaleń dla terenu II.KX/1 zostały podjęte z naruszeniem prawa. Stwierdzone naruszenie prawa nie miało jednak charakteru istotnego, ponieważ w przypadku budowy planowanych ciągów pieszych czy pieszo-jezdnych zastosowanie znajdują odnośne przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm.), a zatem określone parametry tych szlaków komunikacyjnych podlegać będą weryfikacji przez organ architektoniczno-budowlany. Nadto wspomnieć należy, że Sąd nie podzielił zapatrywania skarżącego, iż zarzut niezgodności z prawem można podnieść wyłącznie do ciągów komunikacyjnych, których przebieg jest „regularny”. Taka argumentacja nie może być – w przekonaniu Sądu – wykorzystana dla skutecznego zakwestionowania legalności omawianych ustaleń planu miejscowego.

Na koniec, odnosząc się do skargi w zakresie § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w szczególności” należy wskazać, że Sąd nie podzielił zarzutów Wojewody Dolnośląskiego, skutkiem czego skargę w tej części oddalono.

W § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowiono, że „Ustala się zachowanie i ochronę wskazanych na rysunku planu elementów małej architektury, w szczególności w postaci: krzyży pokutnych, kapliczek, kolumny maryjnej.”. Wojewoda zarzucił, że przepis ten we fragmencie „w szczególności” narusza art. 2 Konstytucji RP. Tak ogólnie sformułowany zarzut skargi oczywiście nie mógł zasługiwać na uwzględnienie, ponieważ przywołanie przepisu Konstytucji RP nie może zastąpić rzetelnej i kompleksowej oceny legalności uchwały z uwzględnieniem hierarchii norm prawnych, przez pryzmat której dokonuje się oceny. Z tych powodów Sąd uznał, że wskazany przepis uchwały w sposób należyty realizuje kompetencję określoną w art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., to jest ustalenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W myśl § 4 pkt 2 cytowanego już rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Zdaniem Sądu zastosowane w przepisie § 7 ust. 1 uchwały wyliczenie „krzyży pokutnych, kapliczek, kolumny maryjnej” ma charakter przykładowy i służebny wobec określenia cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, to znaczy „wskazanych na rysunku planu elementów małej architektury”. W tym stanie rzeczy eliminacja – jak chciałby skarżący – zwrotu „w szczególności” wypaczyłaby sens omawianego przepisu uchwały, bowiem zawęziłaby de facto zastosowanie tego przepisu wyłącznie do krzyży pokutnych, kapliczek i kolumny maryjnej, co doprowadziłoby do pominięcia innych elementów małej architektury mających podlegać ochronie. Dlatego też Sąd skargę w tym zakresie oddalił.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I oraz pkt II sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. W pkt III sentencji wyroku rozstrzygnięto stosownie do art. 151 p.p.s.a. Orzeczenie w pkt IV sentencji ma podstawę w art. 152 p.p.s.a.