



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2016 r.

Poz. 3893

### WYROK NR II SA/WR 795/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 marca 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie

z dnia 25 marca 2015 r. Nr VI/25/15

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w miejscowości Bielany i Budziszów Wielki - tereny mieszkaniowe

#### **I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:**

- § 4 pkt 3 we fragmencie „ale niesprzeczne z ustaleniami planu”
- § 8 ust. 3,
- § 12 ust. 3 pkt 5 lit. h we fragmencie „rozbudowy istniejących i budowy nowych”,
- § 12 ust. 3 pkt 5 lit. j we fragmencie „projektowane oraz”,
- § 12 ust. 3 pkt 5 lit. k we fragmencie „lub z projektowanych”,
- § 12 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „Ustala się obowiązkową segregację odpadów”,
- § 18 ust. 2 pkt 2,

#### **II. zasądza od Gminy Wądroże Wielkie na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2015 r. Rada Gminy Wądroże Wielkie podjęła na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 1072 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z uchwałą Rady Gminy Wądroże Wielkie nr XIX/74/12 z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w miejscowościach Bielany i Budziszów Wielki – tereny mieszkaniowe, po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie uchwalonego w dniu 30 marca 2001 r. uchwałą nr XXVII/124/2001 Rady Gminy Wądroże Wielkie oraz zmienionego uchwałą nr XXXVI/154/06 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 22 lutego 2006 r., zmienionego uchwałą nr XXXIV/158/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 26 czerwca 2013 r., uchwałą nr VI/25/15 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w miejscowościach Bielany i Budziszów Wielki – tereny mieszkaniowe.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w części, tj.:

- § 4 pkt 3 we fragmencie „ale niesprzeczne z ustaleniami planu” w związku istotnym naruszeniem art. 2 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 8 ust. 3 w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”;
- § 12 ust. 3 pkt 5 lit. h we fragmencie „rozbudowy istniejących i budowy nowych”, § 12 ust. 3 pkt 5 lit. j we fragmencie „projektowane oraz”, § 12 ust. 3 pkt 5 lit. k we fragmencie „lub z projektowanych” w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 27 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia;
- § 12 ust. 3 pkt 6 we fragmencie „Ustala się obowiązkową segregację odpadów” w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia;
- § 18 ust. 2 pkt 2 w związku z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909) i art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p..

W związku z tak określonym wnioskiem skargi organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonym zakresie oraz zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi podniesiono ponadto, że Rada w § 4 pkt 3 uchwały zdefiniowała używany w niej i na rysunku planu termin „przepisy obowiązujące”, przez który należy rozumieć przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały oraz przepisy zmienione po uchwaleniu planu, ale niesprzeczne z ustaleniami planu. W nauce prawa administracyjnego przyjęte jest, że przepisy uzyskują walor obowiązujących poprzez fakt uchwalenia ich we właściwym trybie przez właściwy organ i prawidłowego ich ogłoszenia. W żadnym przypadku warunkiem obowiązywania określonych przepisów nie może być fakt, że nie są one sprzeczne z ustaleniami przepisów innego aktu prawnego, w szczególności aktu prawnego niższego rzędu. Brzmienie kwestionowanego przepisu § 4 pkt 3 uchwały sugeruje, że zarówno przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie uchwały, jak i przepisy zmienione po jej uchwaleniu przestają obowiązywać w sytuacji gdy stają się sprzeczne z jej ustaleniami. Innymi słowy normodawca lokalny uzależnił obowiązywanie przepisów Konstytucji, ustaw czy rozporządzeń od ich pozostawania w zgodzie z aktem prawa miejscowego. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z obowiązującą w Polsce zasadą demokratycznego państwa prawa i wynikającą z niej zasadą hierarchiczności źródeł prawa, z której wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. W piśmie z dnia 22 czerwca 2015 r. Wójt Gminy Wądroże Wielkie wyjaśnia, że zapis § 4 pkt 3 uchwały odnosi się do przepisów obowiązujących w czasie sporządzania i uchwalenia dokumentu planistycznego zgodnie z hierarchią aktów prawnych uchwały rady gminy są aktami niższego rzędu, wprowadzenie nowych przepisów powoduje sporządzenie lub zmianę planu, przy badaniu obowiązkowości sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy brać pod uwagę przepisy szczególne ustaw innych niż u.p.z.p., odnosząc się do materii obszarów regulowanych planem. Powyższe wyjaśnienia nie zostały przyjęte przez organ nadzoru, bo choć poprawne merytorycznie, nie uzasadniają brzmienia kwestionowanego przepisu, które to może wprowadzać w błąd adresatów uchwały. Mając na

uwadze powyższe, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 3 uchwały we fragmencie „ale niesprzeczne z ustaleniami planu”.

W § 8 pkt 3 uchwały Rada ustaliła, że „Przed podjęciem działalności inwestycyjnej, ustala się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części terenów przeznaczonych pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie”. W ocenie organu nadzoru przytoczony przepis uchwały nie mieści się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Zdaniem organu nadzoru zamieszczony w przepisie § 8 pkt 3 uchwały obowiązek nie wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, która jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii spraw. Ponadto, uznaniowy charakter tej decyzji powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować adresatów planu miejscowego do podjęcia działań w tym zakresie. Postanowienie planu miejscowego rozstrzygające w sprawie obowiązku zdjęcia warstwy próchnicznej jest niedopuszczalne przez to, że determinuje treść decyzji, którą podejmował będzie właściwy organ.

Jak zauważył Wojewoda, w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. normodawca wskazał na jedno z obligatoryjnych zagadnień, które powinno zostać uregulowane w planie, czyli zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Realizacja tego obowiązku wymaga również uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych - w tym zakresie norm ujętych w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.). Na mocy art. 75 ustawy – Prawo ochrony środowiska w trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych (ust. 1). Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji (ust. 2). Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą (ust. 3). Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3 (ust. 4). Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponadto, w decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji, wydawanej przez starostów na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaganej przed ubieganiem się o pozwolenie na budowę, może zostać nałożony na inwestora, na mocy art. 14 tej ustawy, obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk. Za warstwę próchniczną uważa się wierzchnią warstwę gleby o zawartości powyżej 1,5% próchnicy glebowej; miąższość tej warstwy określa się w decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego z produkcji (art. 4 pkt 7 w/w ustawy). W razie niewykonania tego obowiązku, osoba faktycznie wyłączająca grunty z produkcji (wykonawca) uiszcza za każdy 1 m<sup>3</sup> wykorzystanej niewłaściwie próchnicznej warstwy gleby dodatkową opłatę. Z powyższego wynika zatem, że nakaz zdjęcia próchnicznej warstwy gleby ma charakter fakultatywny (natomiast w uchwale obligatoryjny) i jest uzależniony od organu administracji, tym samym nie może zostać nałożony w drodze uchwały rady gminy. Stwierdzić trzeba także, zdaniem Wojewody, że określony w § 8 ust. 3 uchwały obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części przeznaczonej pod obiekty budowlane oraz powierzchnie utwardzone, odnosi się do wszystkich gruntów objętych planem, gdy na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zastosowanie takiego środka możliwe jest wyłącznie w stosunku do określonych rodzajów gruntów, tj. gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz torfowisk.

Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

(Dz. U. Nr 100, poz. 908). Do aktów prawa miejscowego, zgodnie z § 143 załącznika do tego rozporządzenia, stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem i 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 137 załącznika omawianego rozporządzenia, którego postanowienia zgodnie z cytowanym wyżej § 143 stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepis ten wskazuje na zasadę, że uchwała rady czy też zarządzenie nie może regulować raz jeszcze tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący, a więc nie ma potrzeby i nie można powtarzać przepisów ustaw, rozporządzeń, czy też ratyfikowanych umów międzynarodowych w zapisach prawa miejscowego.

Dodatkowo – w ocenie organu nadzoru - sposób regulacji § 8 pkt 3 uchwały we fragmencie gdzie nakłada się obowiązek zdjęcia warstwy próchniczej, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie może być zaakceptowany w obrocie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Trudno jest bowiem bezspornie i jednoznacznie ustalić, co należy rozumieć pod sformulowaniem „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchniczej oraz na czym miałyby ono polegać w praktyce. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej oraz nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. zrozumiałego dla jednostki (T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008. s. 184–185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (wyroki np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K 19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 3 uchwały.

W § 12 uchwały normodawca lokalny uregulował zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Regulacje ust. 3 pkt 5 lit. h, lit. j i lit. k tego przepisu odnoszą się zarówno do istniejącej stacji dystrybucyjnej elektroenergetycznej linii napowietrznej, jak i do nowych, projektowanych sieci elektroenergetycznych. Podczas badania uchwały organ nadzoru stwierdził, że na rysunku planu wyrysowana jest istniejąca napowietrzna linia energetyczna wraz z pasem ochronnym. Na rysunku nie ma natomiast wyrysowanych planowanych sieci elektroenergetycznych. Potwierdza to pismo Wójta Gminy z dnia 10 września 2015 r., w którym wyjaśnia, że na rysunku planu wskazano istniejące napowietrzne linie elektroenergetyczne wraz z pasami ochronnymi natomiast zapisy § 12 ust. 3 pkt 5 w zakresie zaopatrzenia w energię odnoszą się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury planowanych i istniejących. Tak więc, o ile istnieje możliwość ustalenia w terenie pasów technologicznych (stref) dla linii elektroenergetycznych już istniejących to dla linii elektroenergetycznych planowanych strefy te nie są możliwe do ustalenia. 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. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Rada Gminy określiła na rysunku planu przebieg istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej i jej strefy ochronnej. Powiązania z rysunkiem planu nie mają jednak planowane sieci elektroenergetyczne, gdyż strefy te nie zostały naniesione na załącznik graficzny. W tekście uchwały odnośnie przebiegu tych planowanych sieci wskazano jedynie, że powinno się je prowadzić wzdłuż układów komunikacyjnych, tj. terenów ogólnodostępnych dla prowadzenia sieci infrastruktury technicznej (§ 12 ust. 3 pkt 5 lit. j uchwały), a w sytuacjach szczególnie uzasadnionych względami technicznymi bądź bezpieczeństwa dopuszcza się przeprowadzenie sieci poza układem ulic (§ 12 ust. 2 uchwały). Takie zapisy uchwały w połączeniu z brakiem określenia na załączniku graficznym uchwały przebiegu planowanych sieci elektroenergetycznych skutkują konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem znany przebieg pasów technologicznych od projektowanych linii elektroenergetycznych.

Powyższe ogranicza również prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja projektowanych korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały – po zrealizowaniu przedmiotowych sieci infrastruktury technicznej

(linii elektroenergetycznych). Zgodnie z art. 27 u.p.z.p. miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie w jakim został uchwalony on i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony (tu: Radę Gminy Wądroże Wielkie). W ramach posiadanych kompetencji Rada Gminy uprawniona była do wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych stref od linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznaje ograniczeń. Tymczasem Rada nie wywiązała się z tego obowiązku.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei § 4 pkt 9 rozporządzenia stanowi, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W ocenie organu nadzoru fragment § 12 ust. 3 pkt 6 uchwały „Ustala się obowiązkową segregację odpadów” nie mieści się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.. Kwestie związane z obowiązkiem segregacji odpadów, obowiązkiem usuwania odpadów oraz sposobem gromadzenia odpadów ustawodawca uregulował w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.). W myśl art. 3 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy gminy ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztuczne, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpada komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji. Z przepisu tego wynika, że to na gminach spoczywa obowiązek zorganizowania takiego selektywnego zbierania i stworzenia niezbędnych do tego warunków. Wyodrębniając określone rodzaje odpadów ustawodawca posłużył się sformułowaniem „co najmniej”, co oznacza, że w ramach segregacji odpadów można wyselekcjonować inne jeszcze rodzaje odpadów, niemniej jednak te wymienione przez ustawodawcę stanowią niezbędne minimum, bez zachowania którego nie można mówić o prawidłowej selektywnej zbiórce odpadów komunalnych. Ponadto, z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy wynika, że obowiązkowym elementem regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach są wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach obejmujące prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a. Jeżeli chodzi o inne odpady komunalne, to w myśl dyspozycji art. 4 ust. 2a ustawy obowiązek ich selektywnego zbierania i odbierania może wprowadzić regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach. Zatem obowiązek selektywnego zbierania niektórych określonych frakcji odpadów komunalnych wynika albo z przepisu ustawowego albo z postanowień aktu prawa miejscowego jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach. Tymczasem Rada do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadziła ogólny obowiązek segregacji wszystkich odpadów. Tym samym przekroczyła swoje kompetencje prawodawcze.

Organ nadzoru stwierdził również, że § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.. W myśl tego przepisu na terenach rolnych oznaczonych symbolem 19R i 21R dopuszcza się lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. W wyniku analizy dokumentacji planistycznej ustalono, że Wójt Gminy pismem z dnia 12 listopada 2013 r. i 15 września 2014 r. zwrócił się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze 5,9037 ha gruntów rolnych klasy IIIa, IIIb i PsIII, położonych na objętych niniejszym planem terenach. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 29 kwietnia 2014 r. i 30 grudnia 2014 r. wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia oznaczonych we wniosku Burmistrza gruntów. Jak podkreślił Wojewoda, treścią wniosków o zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze nie były objęte tereny oznaczone na rysunku planu jako 19R i 21R (wieś Bielany, działki 40/1, 29, 31, 58/2, 58/3, 58/16), na których znajdują się grunty rolne klasy IIIb, znajdujące się w użytkowaniu rolnym. Wyżej wymienione zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze nie dotyczyły więc tych gruntów.

Wadliwość zawartego w przepisie § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały unormowania polega na wprowadzenia mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. W świetle bowiem art. 7 ust. 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonuje się przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierol-

nicze 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. W art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. ustawodawca zobligował do wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Jak wynika z wniosku Wójta i decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczy wyłącznie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 5KDD, 4KDD, 2U, 7KDD, 5U, 2KDG, 6KDD, 8KDD, 9KDD, 12MN, 3KDL, 10KDL, 15MN (obręb Budziszów Wielki), 17MN, 18KS/U, 22MN (obręb Bielany). Przyjęty plan pozwala na przeznaczenie w/w terenów 19R i 21R pod sieć infrastruktury technicznej, bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji. Oznacza to, że niezależnie od intencji uchwałodawcy, możliwe będzie przeprowadzenie na tym terenie naziemnej sieci infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych. Co więcej, takiemu zamierzeniu inwestycyjnemu nie sposób będzie zarzucić niezgodności 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. W piśmie z dnia 30 września 2015 r. Wójt Gminy wskazał, że w § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały nie precyzuje się rodzaju urządzeń i sieci infrastruktury, a zatem obowiązuje zapis w akcie wyższego rzędu, tj. w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 gruntami rolnymi w rozumieniu ustawy, są grunty pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi. Jak wskazał Wojewoda, powyższa interpretacja kwestionowanego przepisu uchwały wynika tylko i wyłącznie z powyższych wyjaśnień i nie znajduje odzwierciedlenia w literalnej treści uchwały. Tymczasem co do zasady przyjmuje się pierwszeństwo wykładni językowej przed wykładnią funkcjonalną i systemową. Brzmienie literalne przepisu potwierdza zresztą w tym samym piśmie Wójt Gminy (co stoi w sprzeczności z wyjaśnieniem cytowanym powyżej) wskazując, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.) przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych komunikacyjnych. Tak więc, z treści kwestionowanego przepisu § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały wyraźnie wynika, że na w/w terenach 19R i 21R dopuszczona jest lokalizacja urządzeń i sieci infrastruktury technicznej bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji. Wskazane uregulowanie w sposób istotny narusza tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała złożoną skargę za nieuzasadnioną, bowiem nie doszło do istotnego naruszenia zasady sporządzania planu, a w przypadku uznania przez Sąd, że w pewnym stopniu (dla wymienionych w skardze, zawartych w planie miejscowym zapisów) te naruszenia wystąpiły, to nie miały one – zdaniem strony – charakteru istotnego naruszenia przepisów prawa. Zakwestionowane przez Wojewodę zapisy uchwały nie wpływają na treść i prawidłowe funkcjonowanie planu jako całości i nie mogą się stać podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały (w całości), a jedynie mogą stanowić podstawę do uchylecia ważności tych konkretnych, pojedynczych zapisów.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów zawartych w skardze Gmina stwierdziła uznała zarzut istotnego naruszenia art. 2 i art. 87 Konstytucji RP § 4 pkt 3 uchwały we fragmencie „ale niesprzeczne z ustaleniami planu” za chybiony, podtrzymując wyjaśnienia złożone w piśmie z dnia 22 czerwca 2015 r.. Zapis ten koresponduje z bardzo częstymi zmianami prawa zagospodarowania przestrzennego, wprowadzonymi do jednolitego tekstu u.p.z.p.. W roku 2015 wprowadzono 7 zmian, w tym przynajmniej trzy z wprowadzonych zmian w sposób zasadniczy rzutują na przebieg procesu planistycznego (ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji). Zastosowanie w uchwale pojęcia przepisów obowiązujących prowadzi do analizy przepisów prawa miejscowego w odniesieniu do zmienianych przepisów prawa powszechnego (prawa wyższego rzędu) i podejmowanie w tym względzie przez Radę stosownych czynności prawnych w kontekście konkretnych zapisów uchwały. Ponadto, pojęcie w art. 2 Konstytucji RP demokratycznego państwa prawnego nie zostało zdefiniowane w żadnym przepisie prawa.

Odnosząc się do zarzutu istotnego naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia przez § 8 ust. 3 uchwały, Rada stanęła na stanowisku, że przytoczony zapis w żaden sposób nie powiela wprost przepisów Prawa ochrony środowiska oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wobec powyższego nie można przesądzić o sprzeczności i istotnym naruszeniu przywołanych zapisów uchwały z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.. Ponadto, Gmina wskazała, że Wojewoda jako organ nadzoru w sposób wybiórczy ocenia zapisy ustaleń przedkładanych uchwał, bowiem opublikował w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i nie zakwestionował takich samych zapisów w odniesieniu do innych uchwał. Posługując się wykazem obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gmina stwierdziła, że zapisy § 8 ust. 3 uchwały nie naruszają w sposób istotny prawa, ponieważ są opublikowane w wielu innych aktach prawa miejscowego i nie zostały zakwestionowane przez organ nadzoru.

Oдноśnie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 27 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w § 12 ust. 3 pkt 5 lit. h oraz § 12 ust. 3 pkt 5 lit. j i § 12 ust. 3 pkt 5 lit. k uchwały wyjaśniono, że zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) sieci – to instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, należące do przedsiębiorstwa energetycznego. Zgodnie z zapisami art. 7 ust. 5 i 6 Prawa energetycznego to przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić realizację i finansowanie budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8 i art. 46 oraz w założeniach lub planach, o których mowa w art. 19 i 20 oraz budowę i rozbudowę odcinków sieci służących do przyłączenia instalacji należących do podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci zapewnia przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w ust. 1, umożliwiając ich wykonanie zgodnie z zasadami konkurencji także innym przedsiębiorcom zatrudniającym pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu w tym zakresie. Wobec powyższego Rada nie posiada uprawnień do decydowania o konkretnym przebiegu sieci uzbrojenia energetycznego ani o jego formie (linia napowietrzna lub linia kablowa). Stanowisko Wojewody zawarte skardze sugerujące, aby to Rada określiła konkretne przebiegi sieci uzbrojenia elektroenergetycznego, a co za tym idzie ustalenia konkretnych pasów technologicznych w odniesieniu do podstawowego uzbrojenia terenów jakie jest przewidziane w przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest niezgodnie z przepisami prawa, bowiem: a) w planie nie ustala się terminów realizacji poszczególnych budowli i budynków przewidzianych na terenach wydzielonych liniami rozgraniczającymi, b) uzbrojenie terenów w sieć elektroenergetyczną jest ściśle związane z realizacją budynków i będzie następować sukcesywnie wraz z budową poszczególnych budowli i budynków, c) tereny przeznaczone pod zabudowę w przedmiotowym planie stanowią uzupełnienie istniejącej zabudowy wsi Budziszów Wielki i Bielany istniejące tereny zabudowane wsi są obecnie już uzbrojone w napowietrzną sieć elektroenergetyczną, do której mogą się podłączać podmioty ubiegających się o przyłączenie do sieci, bez konieczności planowania nowej sieci elektroenergetycznej, d) projektowanie przebiegu linii elektroenergetycznych, a co za tym idzie pasów technologicznych dotyczy innego etapu inwestycyjnego (nie planowania) a realizacji, w formie sporządzanych projektów budowlanych na podstawie przepisów Prawa Budowlanego i związanego z nim rozporządzeń i norm technicznych, albo wprost na podstawie ustawy prawo energetyczne, e) przesądzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o konkretnym przebiegu linii lub sieci napowietrznej elektroenergetycznej obsługującej bezpośrednio planowane tereny inwestycyjne powinno w konsekwencji prowadzić do logicznego stanowiska, że w planie powinno się przesądzać o każdym elemencie zagospodarowania bowiem, zgodnie z przepisami np. lokalizacja szamba lub kompostownika na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową może spowodować ograniczenie lokalizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi (okna i drzwi) w strefie 30 m, a przecież w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie lokalizuje się tych budowli bowiem ich lokalizacja należy do procesu inwestycyjnego właśnie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inną natomiast rzeczą jest ustalenie konkretnego przebiegu wraz ze strefą ograniczeń (pasem technologicznym) sieci i linii elektroenergetycznych przesyłowych (wysokich napięć 110 kV czy 220 kV lub 400 kV), czyli urządzeń o charakterze ponadlokalnym (inwestycji publicznych regionalnych lub krajowych) w takim wypadku ich przebieg ustalony przez przedsiębiorcę określa się w planie miejscowym. Jak zauważyła Gmina, znowelizowane Prawo budowlane z czerwca 2015 r. pozwala na budowanie przyłączy (sieci i linii napowietrznych) do budynków bez konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę lub dokonywania zgłoszenia budowy. Przyłącza mogą mieć nawet kilkaset metrów długości. Wobec powyższego wskazywanie konkretnego przebiegu sieci napowietrznych lub linii kablowych do obsługi planowanej zabudowy jest zdaniem Gminy Wądroże Wielkie niezgodne z obowiązującym prawem wobec powyższego nie narusza w sposób istotny, jak twierdzi w skardze Wojewoda, zapisów art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 27

u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Ponadto, w publikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego planach na rysunkach planów nie ma przedstawionych przebiegów projektowanego uzbrojenia dla planowanej zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej.

Rada stwierdziła również w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 17 pkt 6 lit c u.p.z.p. przez § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, że budowa linii kablowych i napowietrznych na gruntach rolnych klasy I–III nie zmienia przeznaczenia gruntów przez które są prowadzone. Grunty rolne klasy I–III podlegają ochronie na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zmiana ustawy, do jakiej doszło w 2013 r., wprowadziła procedurę zmiany przeznaczenia, dla każdej, bez wyjątku powierzchni gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Zgodnie z art. 7 ust. 2 przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III na cele nierolnicze następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ponieważ wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Wyrażanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych następuje zaś na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Gminy nie mają obowiązku sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co również stanowi wyraz realizowanego przez samorząd szczebla podstawowego tzw. władztwa planistycznego. Oznacza to, że ustawodawca powiązał ściśle zagadnienie zmiany przeznaczenia gruntów wskazanych klas użytków rolnych z planowaniem przestrzennym na szczeblu gminy, z tym zastrzeżeniem, że regulacji powołanej ustawy (a zatem również tych odnoszących się do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych) nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast (zob. art. 5b powołanej ustawy). Następstwem zmiany przeznaczenia gruntów stanowiących użytki rolne klasy I–III na cele nierolnicze jest ich wyłączenie z produkcji rolnej (polegające na rozpoczęciu innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie tych gruntów) następujące na podstawie decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. Oznacza to, że dopiero grunt przeznaczony na cele nierolnicze oraz wyłączony z produkcji rolnej - w rozumieniu opisanym wyżej - może zostać faktycznie zagospodarowany na inne niż rolnicze cele. Jak podkreślono również, uchwalony plan określa w sposób precyzyjny nowy, dopuszczalny sposób zagospodarowania dawnego gruntu rolnego, co determinuje sposób korzystania z niego w tym zakresie. Użytki rolne w przedmiotowym planie nie objęte wnioskiem rolnych mają przeznaczenie R – grunty rolne. Usytuowanie linii energetycznych kablowych i napowietrznych na gruntach rolnych klasy I–III nie zmienia przeznaczenia tych gruntów, zwłaszcza wobec braku obowiązku gmin w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz w powiązaniu ze znaczeniem gospodarczym tego rodzaju inwestycji jako inwestycji celu publicznego. Inwestycje te, zgodnie z obowiązującym prawem mogą być realizowane poza jurysdykcją organów architektoniczno-budowlanych jak wskazano wyżej.

Z normy ujętej w art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika jasno, że przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze rozumie się ustalenie innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych. Gmina Wądroże Wielkie uznaje, że przebieg linii energetycznej na gruncie rolnym nie wpływa na faktyczne ustalenie innego niż rolniczy sposobu jego użytkowania. Ingerencja linii energetycznej dystrybucyjnej lub wręcz przyłącza energetycznego a z takimi sieciami będziemy mieli do czynienia na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie spowoduje ustalenia na tym gruncie innego niż rolniczy sposobu jego użytkowania. Rolniczy sposób użytkowania nie jest pojęciem posiadającym definicję legalną. Nie formułuje jej jednoznacznie także doktryna czy orzecznictwo administracyjne i sądowniczo-administracyjne. Wskazuje się, że użytkowanie rolnicze terenu to takie, na którym jest prowadzona działalność rolnicza polegająca na wytwarzaniu produkcji zwierzęcych lub roślinnych z własnych upraw. Użytkowanie rolnicze gruntu wiąże się więc z podejmowaniem na tym gruncie pewnych okresowych czynności niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Mogą to być zarówno czynności prowadzące się do pracy fizycznej związanej z uprawą danego terenu, jak i inne działania organizacyjne w ramach pewnego procesu produkcyjnego rozumianego jako proces przekształcania zasobów naturalnych w dobra, czyli plony. Nierolniczym użytkowaniem terenu będzie takie użytkowanie, które wiąże się z podejmowaniem działalności niemającej w ogóle opisanego charakteru rolniczo-produkcyjnego bądź działalność ta nie pełni jedynie pomocniczej dodatkowej, ubocznej) funkcji względem prowadzonej produkcji rolniczej, jaka mogłaby być tam zasadniczo (wyłącznie) prowadzona.

W tym ujęciu o charakterze funkcjonalnym możliwa jest sytuacja, w której działalność prowadzona na gruncie zajęтым w części przez linię energetyczną lub przyłącze energetyczne nadal będzie polegać na wytwarzaniu produkcji zwierzęcych lub roślinnych z własnych upraw, podejmowaniu na tym gruncie pewnych okresowych czynności niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Potwierdza to np. wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r. (sygn. akt II OSK 1432/09), w którym sąd wskazał, że główny cel użytkowania gruntu rolnego nadal pozostaje ten sam, jeżeli inwestycja w postaci budowy linii energetycznych ma jedy-



nie ulepszyć warunki korzystania z danego gruntu lub gruntów otaczających w tym planowanej zabudowy zagrodowej lub mieszkaniowej. Ułożenie w ziemi kabla nie spowoduje zatem wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, skoro zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączeniem gruntów z produkcji jest rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. W danym przypadku nie zostało rozpoczęte inne niż rolnicze użytkowanie gruntu, lecz jedynie przeprowadzono budowę, nie zmieniła ona jednak przeznaczenia terenu, który w dalszym ciągu będzie zasadniczo wykorzystywany na cele rolnicze. Grunt podlega jedynie czasowemu wyłączeniu - na czas budowy.

Biorąc powyższe pod uwagę, strona stwierdziła, że budowa linii energetycznych nie wymaga zmiany przeznaczenia gruntu, ponieważ jest to inwestycja zasadniczo niewyłączająca z dalszego rolniczego wykorzystywania gruntu. Konkludując, przeprowadzenie na gruntach rolnych klasy I-III i innych inwestycji w postaci budowy unii energetycznych nie powinno być traktowane jako zmiana przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze, jeżeli nadal na tym terenie są prowadzone działania charakterystyczne dla celów rolniczych.

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

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ww. ustawy). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej „P.p.s.a.”, zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. – jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 pkt 5 § 2 P.p.s.a..

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować

będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych przez Wojewodę zapisów zaskarżonej uchwały.

W pierwszej kolejności słusznym jest twierdzenie organu nadzoru, że § 4 pkt 3 zaskarżonej uchwały w fragmencie „ale niesprzeczne z ustaleniami planu” w sposób istotny narusza art. 2 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W § 4 pkt 3 uchwały Rada zawarła definicję pojęcia „przepisów obowiązujących”, przez które należy rozumieć przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały oraz przepisy zmienione po uchwaleniu planu, ale niesprzeczne z ustaleniami planu.

W art. 2 Konstytucji RP została wpisana jedna z katalogu zasada ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasada demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie bowiem z tym przepisem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wytycza „kierunki rozwoju ustroju państwa, stanowi nakaz dla parlamentu, ale i całego aparatu państwowego, by jego działalność służyła realizacji tej zasady. Została w niej wyrażona wola, aby państwem zarządzano zgodnie z prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa. Z zasady tej wynika najwyższa ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa i rola ustawy uchwalanej przez parlament, jej priorytet w tworzeniu porządku prawnego w państwie.” (W. Skrzydło, Komentarz do art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, publ. Lex). Najwyższą rangę Konstytucji oraz wyraźną hierarchię aktów prawnych uwypuklono w art. 87 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W świetle tych przepisów ustawa czy rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego. Jak słusznie wskazał Wojewoda, z konstytucyjnej zasady hierarchiczności aktów prawnych wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliгуje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Uwzględniając powyższe rozważania należało uznać zastrzeżenie w zaskarżonej uchwale, że przepisy obowiązujące to te, które są „niesprzeczne z ustaleniami planu” za niedopuszczalne w świetle ww. przepisów Konstytucji. Takie hierarchizowanie przepisów prawa nie może być również uzasadniane tym, jak wskazała Gmina w odpowiedzi na skargę, że pojęcie w art. 2 Konstytucji RP demokratycznego państwa prawnego nie zostało zdefiniowane w żadnym przepisie prawa. Słusznie wskazał Wojewoda, że brzmienie kwestionowanego przepisu § 4 pkt 3 uchwały sugeruje, że zarówno przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie uchwały, jak i przepisy zmienione po jej uchwaleniu przestają obowiązywać w sytuacji gdy stają się sprzeczne z jej ustaleniami. Innymi słowy normodawca lokalny uzależnił obowiązywanie przepisów Konstytucji, ustaw czy rozporządzeń od ich pozostawania w zgodzie z aktem prawa miejscowego. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z obowiązującą w Polsce zasadą demokratycznego państwa prawa i wynikającą z niej zasadą hierarchiczności źródeł prawa.

Sąd podzielił również zarzut istotnego naruszenia przez § 8 ust. 3 uchwały art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Oceniając legalność zakwestionowanego przez Wojewodę zapisu § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonaw-

czych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Wprowadzając analizowane regulacje § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była zatem działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

W § 8 zaskarżonej uchwały ustalono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Wśród tych zasad Rada ustaliła w § 8 pkt 3 uchwały, że przed podjęciem działalności inwestycyjnej, ustala się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej z części terenów przeznaczonych pod obiekty budowlane oraz powierzchni utwardzone, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie. Zgodnie z przepisami u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.),
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;

Zdaniem Sądu, zapis § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. kompetencji. Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest więc podstawy prawnej, a ponadto kwestionowany przepis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych. Jak słusznie bowiem wskazał Wojewoda, ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, np. wydawanej na podstawie art. 75 ust. 4 ustawy - Prawo ochrony środowiska, art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, czy też art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Słuszna jest ponadto uwaga, że sposób regulacji § 8 pkt 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie gdzie nakłada się obowiązek zdjęcia warstwy próchnicznej, a następnie odpowiednie jej zagospodarowanie, narusza zasadę określoności prawa i powoduje, że przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymagań stawianych prawodawcy i nie może być zaakceptowany w obrocie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Trudno jest bowiem bezsprzecznie i jednoznacznie ustalić, co należy rozumieć pod sformułowaniem „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchnicznej oraz na czym miałyby ono polegać w praktyce. W istocie nałożony obowiązek „odpowiedniego zagospodarowania” warstwy próchnicznej jest nieprecyzyjny i niejasny. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności

prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne, a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne, i przejrzyste, co z kolei oznacza, że muszą one być zrozumiałe dla jednostki. Kwestionowane przepisy uchwały nie spełniają tych wymogów prawidłowej legislacji.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej rozważania, należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały. Na takie rozstrzygnięcie nie ma natomiast żadnego wpływu fakt, że – jak podniosła Gmina – Wojewoda opublikował w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i nie zakwestionował takich samych zapisów w odniesieniu do innych uchwał.

Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru odnośnie istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 27 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia przez § 12 ust. 3 pkt 5 lit. h we fragmencie „rozbudowy istniejących i budowy nowych”, § 12 ust. 3 pkt 5 lit. j we fragmencie „projektowane oraz”, § 12 ust. 3 pkt 5 lit. k we fragmencie „lub z projektowanych” zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś 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.

Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Natomiast w § 12 zaskarżonej uchwały ustalono w zakresie zaopatrzenia w energię zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w następujący sposób w § 12 ust. 3 pkt 5:

- h) ustala się możliwość modernizacji, odbudowy, rozbudowy istniejących i budowy nowych fragmentów elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej: elektroenergetycznych linii napowietrznych, napowietrzno-kablowych i kablowych 20 kV i 0,4 kV oraz napowietrznych, wewnętrznych i wbudowanych stacji transformatorowych 20/0,4 kV,
- j) projektowane oraz modernizowane sieci elektroenergetyczne prowadzić wzdłuż układów komunikacyjnych, tj. terenów ogólnie dostępnych dla prowadzenia sieci infrastruktury technicznej,
- k) zasilanie projektowanego zainwestowania w energię elektryczną z istniejących lub z projektowanych sieci elektroenergetycznych i stacji transformatorowych (w tym z istniejących stacji transformatorowych 20/0,4 kV).

Z powyższych zapisów wynika, że odnoszą się one zarówno do istniejącej elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej, jak i do nowych, projektowanych sieci elektroenergetycznych. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia na rysunku planu, na którym wyrysowana jest jedynie istniejąca napowietrzna linia energetyczna wraz z pasem ochronnym. Na rysunku nie ma natomiast wyrysowanych planowanych sieci elektroenergetycznych.

Skutkiem zatem powyższych regulacji jest - poza dopuszczeniem możliwości rozbudowy istniejących i budowy nowych fragmentów elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej – brak określenia faktycznie warunków, w oparciu o które miałyby być realizowana rozbudowa istniejących czy też budowa nowych fragmentów tej sieci, w tym ograniczeń w użytkowaniu terenu w strefach położonych wzdłuż projektowanych sieci, jak również określenia na załączniku graficznym przebiegu projektowanych do rozbudowy fragmentów istniejących sieci i budowy nowych oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, w tym zakazu zabudowy również z tym związanego. Jak słusznie wskazał organ nadzoru, takie zapisy uchwały w połączeniu z brakiem określenia na załączniku graficznym przebiegu planowanych sieci elektroenergetycznych skutkują konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem znany przebieg pasów technologicznych od projektowanych linii elektroenergetycznych.

Również słusznie stwierdził Wojewoda, że w ramach posiadanych kompetencji wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Rada Gminy uprawniona była do wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych stref od linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznaje ograniczeń. Nie wywiązując się z tego obowiązku Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Pozostawienie powyższych regulacji zaskarżonej uchwały oznaczałoby akceptację dla sytuacji, w której o tym gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych i strefy ochronne innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz o istnieniu

w związku z tym zakazu zabudowy danego obszaru decydowałby inny organ, podczas gdy określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy uchwalającej plan miejscowy (tak też w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 629/15).

Ponadto, wśród zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej Rada w § 12 ust. 3 pkt 6 ustaliła zasady w zakresie gospodarki odpadami, w tym m.in. obowiązkową segregację odpadów. Zgodnie natomiast z § 4 pkt 9 rozporządzenia stanowi, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Uwzględniając treść § 12 ust. 3 pkt 6 zaskarżonej uchwały należało uznać, że we fragmencie „Ustala się obowiązkową segregację odpadów” istotnie narusza on art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia, bowiem nie mieści się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.a.. Kwestie związane z obowiązkiem segregacji odpadów, obowiązkiem usuwania odpadów oraz sposobem gromadzenia odpadów ustawodawca uregulował w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. został natomiast podjęty § 18 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Jak wynika z dokumentacji planistycznej decyzją z dnia 29 kwietnia 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze 5,7365 ha gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IIIa, IIIb i Ps III, położonych w obrębach ewidencyjnych: Bielany i Budziszów Wielki, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 5KDD, 4KDD, 2U, 7KDD, 5U, 2KDG, 6KDD, 8KDD, 9KDD, 12MN, 3KDL, 10KDL, 15MN (obręb Budziszów Wielki), 17MN, 18KS/U, 22MN (obręb Bielany). Decyzją zaś z dnia 30 grudnia 2014 r. wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy IIIb, położonych w granicach działki ewidencyjnej nr 29, w obrębie Bielany, oznaczonej symbolem 22MN. Powyższe oznacza, że wnioskiem o zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze nie były objęte tereny oznaczone na rysunku planu jako 19R i 21R. To zaś prowadzi do wniosku, że § 18 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały, którym dopuszczono na terenach rolnych oznaczonych symbolem 19R i 21R lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, doprowadzono do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę. W świetle bowiem art. 7 ust. 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych to 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 ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Wskazane uregulowanie § 18 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały dopuszczając na terenach 19R i 21R lokalizację urządzeń i sieci infrastruktury technicznej bez żadnych ograniczeń co do formy realizacji tej inwestycji w sposób istotny narusza tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej odnośnie kwestionowanej części zapisów zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że 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. Przeprowa-

dzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 P.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.