



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 czerwca 2018 r.

Poz. 3145

WYROK NR II SA/WR 471/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 października 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 września 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góry

z dnia 16 listopada 2016 r. nr XXX/211/16

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzający przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110kV

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,

II. zasądza od Gminy Góra na rzecz strony skarżącej kwotę 480,00 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą Rady Miejskiej Góry nr XXX/211/16 z dnia 16 listopada 2016 r. podjętą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzającego przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110 Kv; wydaną na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778, 904, 961 i 1250) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) po stwierdzeniu, że nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wprowadzający przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110 kV.

W § 2 określono, że miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w § 1, są ustalenia będące treścią niniejszej uchwały; § 3 integralną częścią planu są: 1) rysunek planu, w skali 1:2 000 - załącznik nr 1 do niniejszej uchwały; 2) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu - załącznik nr 2 do niniejszej uchwały; 3) rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, zgodnie z przepisami o finansach publicznych - załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

Dział I uchwały, zawierający postanowienia ogólne stanowi w § 4, że ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: 1) planie - należy przez to rozumieć ustalenia niniejszej uchwały, o ile z treści przepisu nie wynika inaczej; 2) terenie - należy przez to rozumieć część obszaru objętego planem o określonym rodzaju przeznaczenia, wyznaczonym na rysunku planu, liniami rozgraniczającymi; 3) przeznaczeniu - należy przez to rozumieć przeznaczenie podstawowe, ustalone planem, dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi; 4) uciążliwości dla środowiska - należy przez to rozumieć zjawiska fizyczne lub stany powodujące przekroczenie standardów jakości środowiska określonych w przepisach prawa poza terenem, do którego inwestor posiada tytuł prawny.

Stosownie do § 5 ust. 1 uchwały przedmiotem planu jest wyznaczenie korytarza dla napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV w gminie Góra wraz z określeniem zasad zagospodarowania na obszarze objętym planem, 2 zakres ustaleń planu wynika z uchwały nr XLII/306/2013 Rady Miejskiej Góry z dnia 30 września 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra, wprowadzającej przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra, linią WN 110kV.

W § 6 ust. 1 określono, że obszar objęty planem stanowi korytarz technologiczny linii elektroenergetycznej o szerokości 35,00 m i długości ok. 12,00 km na terenie gminy Góra. 2 obszar, o którym mowa w ust. 1 jest położony na gruntach obrębów geodezyjnych: Góra, Stara Góra, Kłoda Górowska, Włodków Dolny, Zawieścice, Grabowno, Szedzic i Bronów, jego powierzchnia wynosi 42 ha; § 7 granice obszaru objętego planem przedstawiono na rysunku, o którym mowa w § 3 pkt 1.

W dziale II, zawierającym ustalenia szczegółowe, w rozdziale 1 zatytułowanym „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania” w § 8 ust. 1 wskazano, że na obszarze objętym planem ustala się następujące przeznaczenie: 1) tereny rolnicze, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R i 22R; 2) tereny elektroenergetyczne, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1E, 2E, 3E, 4E, 5E, 6E, 7E, 8E, 9E, 10E i 11E; 3) tereny leśne przewidziane dla wyznaczenia korytarza napowietrznej linii WN 110 kV, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E i 4ZL/E; 4) teren przemysłowy, oznaczony na rysunku planu symbolem P; 5) tereny dróg publicznych, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1KD, 2KD i 3KD; 6) tereny dróg wewnętrznych, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW i 6KDW; 2. Projektowana napowietrzna linia elektroenergetyczna WN 110 kV jest inwestycją celu publicznego. 3. Część obszaru objętego planem znajduje się w granicach obszaru i terenu górniczego "Żuchłów-Góra"; granica przebiega przez tereny oznaczone symbolami: 3R, 4R i 2E. 4. Na części obszaru objętego planem znajduje się strefa ochrony pośredniej ujęć wody podziemnej, której granice przechodzą przez tereny: 1ZL/E, 2E, 3R i 4R. 5. Na części obszaru objętego planem znajdują się: Specjalny Obszar Ochrony Natura 2000 "Dolina Dolnej Baryczy" oraz Obszar Chronionego Krajobrazu "Dolina Baryczy", pokazane na rysunku planu oraz w uchwale.

W § 9 ust. 1 aktu wskazano, że niniejszym planem zmienia się przeznaczenie gruntów leśnych o powierzchni 3,2378 ha, na cele określone w uchwale. 2. Niniejszym planem zmienia się przeznaczenie gruntów rolnych:

1) klasy II o powierzchni 0,1759 ha, 2) klasy III a o powierzchni 0,3024 ha, 3) klasy III b o powierzchni 2,6540 ha, na cele określone w uchwale.

W § 10 określono, że linią ciągłą oznaczono na rysunku linię rozgraniczającą te-reny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, określonych w niniejszej uchwale.

Rozdział 2 zawiera zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i jest w nim jeden § 11 mówiący, że na obszarze objętym planem ustala się zakaz lokalizowania obiektów budowlanych, za wyjątkiem obiektów i budowli związanych z projektowaną linią WN 110kV oraz obiektów celu publicznego.

Rozdział 3 określa zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

W § 12 ust. 1 uchwalono, że wszystkie uciążliwości i oddziaływania związane z projektowaną linią WN 110kV muszą spełniać wymagania wynikające z przepisów prawa. 2 ustala się następujące warunki przeciwdziałania uciążliwościom dla środowiska, w zakresie oddziaływania linii elektroenergetycznych: 1) dopuszczalne poziomy elektromagnetycznego promieniowania niejonizującego, poza granicami planu, nie mogą przekraczać poziomów określonych w przepisach prawa i normach, w tym składowa elektryczna nie może przekraczać wartości 10 kV/m; 2) częstotliwość pola elektromagnetycznego wokół linii WN 110 kV, poza granicami planu, nie może przekroczyć wartości 50 Hz. W § 13 ust 1 wskazano, że z zastrzeżeniem ust. 2, na obszarze objętym planem należy zapobiegać i przeciwdziałać zmianom powierzchni ziemi. W tym celu należy nie dopuszczać do niszczenia lub uszkodzania powierzchni ziemi, gleby i rzeźby terenu, poprzez trwałe i niekorzystne przekształcanie ich budowy, a także niewłaściwe zbieranie odpadów i odprowadzanie ścieków; ust. 2 ustalenia ust. 1 nie dotyczą koniecznych zmian, które wystąpią w czasie budowy projektowanej linii WN 110 kV lub innych obiektów celu publicznego. § 14 ust. 1 na obszarze objętym planem ustala się zakaz zmiany stosunków gruntowo-wodnych powodujących okresowe podtopienia lub osuszenia gruntów. 2. w razie uszkodzenia urządzeń melioracyjnych podczas wykonywania robót ziemnych należy dokonać ich naprawy. § 15 na obszarze objętym planem zakazuje się lokalizowania, określonych w przepisach, przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, poza inwestycjami ustalonymi w planie.

Rozdział 4 został poświęcony zasadom ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Stosownie do § 16 na całym terenie objętym planem, z uwagi na domniemanie zawartości relikwów archeologicznych, wprowadza się strefę ochrony konserwatorskiej, równoznaczną z obszarem ujętym w ewidencji zabytków. Na obszarze tym, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami prawa. § 17 w obrębie, znajdujących się na terenie objętym planem, chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami prawa.

Rozdział 5 stanowi wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

W § 18 na obszarze objętym planem ustalono zakaz lokalizowania tablic reklamowych.

Rozdział 6 określa zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik po-wierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: § 19 ust. 1. na terenach rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolem R, ustala się zakaz zabudowy budynkami. Stosownie do ust. 2 na terenach rolniczych dopuszcza się realizację budowli rolniczych, dla których ustala się następującymi wskaźnikami zagospodarowania terenu: 1) ustala się intensywność zabudowy: maksymalnie 0,10 i minimalnie 0; 2) ustala się wskaźnik terenów biologicznie czynnych: minimum 90%; 3) ustala się wysokość zabudowy: maksymalnie 10,00 m; 4) nie ustala się geometrii dachu. W ust. 3 określono, że na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zakaz wyznaczania miejsc do parkowania. W § 20 ust. 1 na terenach elektroenergetycznych, oznaczonych na rysunku planu symbolem E ustala się realizację obiektu liniowego, jakim jest napowietrzna linia WN 110kV; ust. 2 na terenach określonych w ust. 1 zabudowę należy kształtować zgodnie z przepisami prawa oraz następującymi wskaźnikami zagospodarowania terenu: 1) ustala się intensywność zabudowy: maksymalnie 0,10 i minimalnie 0; 2) ustala się wskaźnik terenów biologicznie

czynnych: minimum 90%; 3) ustala się wysokość zabudowy: maksymalnie 30,00 m, 3. Na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zakaz zabudowy budynkami i wyznaczania miejsc do parkowania.

W § 21 ust. 1 na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem ZL/E ustala się realizację obiektu liniowego, jakim jest napowietrzna linia WN 110kV. Ustęp 2 na terenach określonych w ust. 1 zabudowę należy kształtować zgodnie z przepisami prawa oraz następującymi wskaźnikami zagospodarowania terenu: 1) ustala się intensywność zabudowy: maksymalnie 0,10 i minimalnie 0; 2) ustala się wskaźnik terenów biologicznie czynnych: minimum 90%; 3) ustala się wysokość zabudowy: maksymalnie 30,00 m. Ustęp 3 na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się zakaz wyznaczania miejsc do parkowania. W § 22 ust. 1 uchwalono, że w ramach terenu 1ZL/E istnieje gazociąg DN88, o ciśnieniu 3MPa, wzdłuż którego ustala się strefę kontrolowaną zgodnie z przepisami prawa. Ustęp 2 stanowi, że ustala się zachowanie minimalnych odległości od istniejącego gazociągu DN88: 1) 10,00 m od ścianki gazociągu do fundamentu słupa linii WN 110kV, 2) 2,00 m uziemienia słupa linii WN 110kV od ścianki gazociągu.

W § 23 ust. 1. Na terenie przemysłowym, oznaczonym na rysunku planu symbolem P, ustala się zakaz zabudowy budynkami na stały pobyt ludzi. 2 przy zachowaniu przepisów prawa na terenie P dopuszcza się realizację obiektów budowlanych, dla których ustala się następującymi wskaźnikami zagospodarowania terenu: 1) ustala się intensywność zabudowy: maksymalnie 0,10 i minimalnie 0; 2) ustala się wskaźnik terenów biologicznie czynnych: minimum 70%; 3) ustala się wysokość zabudowy: maksymalnie 10,00 m; 3. Na terenach, o których mowa w ust. 1 ustala się minimum 1 miejsce parkingowe na 500 m² powierzchni zabudowy przemysłowej. Stosownie do treści § 24 ust. 1 z zastrzeżeniem ust. 2 ustala się utrzymanie obecnych parametrów technicznych dróg publicznych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KD. Ust. 2 dopuszcza się przebudowę lub modernizację dróg publicznych przy zachowaniu przepisów prawa. W § 25 ust. 1. z zastrzeżeniem ust. 2 ustala się utrzymanie obecnych parametrów technicznych dróg wewnętrznych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW. Ust. 2. dopuszcza się przebudowę lub modernizację dróg wewnętrznych przy zachowaniu przepisów prawa. § 26 ustala się następujące nieprzekraczalne linie zabudowy: 1) 20,00 m od linii rozgraniczającej dróg publicznych oznaczonych symbolami: 1KD, 2KD i 3KD, 2) 5,00 m od linii rozgraniczających dróg wewnętrznych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW.

W rozdziale 7 ustalono granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych Na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

W § 27 ust. 1 uchwalono, że na obszarze objętym planem utrzymuje się ochronę obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Baryczy PLH020084, leżącego w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZL/E, zgodnie z przepisami prawa. Ustęp 2. Na obszarze objętym planem utrzymuje się, ochronę Obszaru Chronionego Krajobrazu "Dolina Baryczy", leżącego w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 2E, 3E, 4E, 5E, 6E, 7E, 8E, 1ZL/E, 2ZL/E, P, 1KD, 2KD, 3KD, 2KDW i 3KDW, zgodnie z przepisami prawa. W granicach stref ochrony pośredniej ujęć wody podziemnej ustala się gospodarowanie zgodnie z przepisami prawa, w szczególności ustala się zakaz odprowadzania ścieków bezpośrednio do gruntu (ust. 3). W granicach obszaru i terenu górniczego ustala się gospodarowanie zgodnie z przepisami prawa (ust. 4).

W § 28 ust. 1 wskazano, że na części obszaru objętego planem występują obszary zagrożenia powodziowego; 2. na rysunku planu, o którym mowa w § 3 pkt 1 zostały wyznaczone: 1) granice obszarów, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat; 2) granice obszarów, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat; 3) granice obszaru, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat; 4) granice obszaru narażonego na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego. 3 ustala się, że w obszarach wyznaczonych granicami określonymi w ust. 2 działania inwestycyjne związane z realizacją ustaleń planu nie mogą wywoływać zmian w naturalnych przepływach w istniejących ciekach wodnych (rowach) oraz nie mogą naruszać ustaleń określonych w § 14.

Rozdział 8 określa szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Wskazano, że nie ustala się warunków scalania i podziału nieruchomości, natomiast stosownie do treści § 29 plan dopuszcza podział lub łączenie działek przewidzianych w przepisach prawa dla gruntów rolnych.

Rozdział 9 został poświęcony szczególnym warunkom zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

I tak autor uchwały w § 30 zdecydował, że na obszarze objętym planem zakazuje się budowy budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi, natomiast w § 31 ust. 1 wskazano, że na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami R i E dopuszcza się prowadzenie prac związanych z budową i eksploatacją napowietrznej linii WN 110kV, a ust. 2 dopuszcza prowadzenie gospodarki rolnej, przy zachowaniu przepisów prawa, w korytarzu napowietrznej linii WN 110 kV. Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem ZL/E dopuszcza się prowadzenie prac związanych z budową i eksploatacją napowietrznej linii WN 110kV (§ 32 ust. 1), a przy zachowaniu przepisów prawa, w korytarzu napowietrznej linii WN 110 kV dopuszcza się prowadzenie upraw szkółkarskich (ust. 2). § 33 ustala obowiązek zapewnienia dostępu do słupów linii WN 110 kV służbom technicznym, zgodnie z przepisami prawa. W § 34 normodawca gminny zdecydował, że przy projektowaniu linii WN 110 kV należy uwzględnić jej oddziaływanie na inne urządzenia istniejące w sąsiedztwie pasa terenu objętego planem, w szczególności wpływ na urządzenia telekomunikacyjne, a § 35 ust. 1 stanowi, że obiekty o wysokości 50,00 m n.p.t. i wyższe należy zgłaszać do właściwej instytucji nadzoru lotnictwa wojskowego, zgodnie z przepisami prawa. Obiekty o wysokości 100,00 m n.p.t. i wyższe należy zgłaszać do właściwej instytucji nadzoru lotnictwa cywilnego, zgodnie z przepisami prawa (ust. 2). Stosownie do treści § 36 kontrolowanej uchwały realizacja linii WN 110kV i jej funkcjonowanie nie może powodować pożarowego zagrożenia terenów leśnych. W tym celu należy zastosować rozwiązania określone w przepisach prawa.

Rozdział 10 zawiera zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej:

Stosownie do treści § 37 ust. 1 obsługę komunikacyjną obszaru objętego planem ustala się z istniejących dróg oraz poprzez wyznaczenie na gruntach odpowiednich służebności, zgodnie z przepisami prawa. Ustęp 2 stanowi, że dla zabudowy na terenach P oraz dla budowli rolniczych realizowanych na terenach R ustala się korzystanie z istniejącej infrastruktury technicznej. Wszystkie zbliżenia i kolizje (skrzyżowania) linii WN 110kV z istniejącą infrastrukturą techniczną należy usuwać zgodnie z przepisami prawa oraz z zachowaniem ustaleń planu (§ 38).

Rozdział 11 skarżonej uchwały określa sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów w ten sposób, że w § 39 określa, że na obszarze objętym planem dopuszcza się realizację tymczasowych dróg dojazdowych wyłącznie na czas budowy linii, zgodnie z przepisami prawa.

Dział III kwestionowanej uchwały zawiera przepisy końcowe. I tak § 40 ustala stawkę procentową, służącą naliczeniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w wysokości-15 %, a § 41 stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego.

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2016 r. poz. 718 ze zm.), zaskarżył uchwałę nr XXX/211/16 Rady Miejskiej Góry z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzającego przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110 kV i wniósł o 1. stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 we fragmencie „szerokości 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” uchwały nr XXX/211/16 Rady Miejskiej Góry z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzającego przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110 kV oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E w części dotyczącej obszarów, które nie zostały objęte decyzją Ministra Środowiska z dnia 7 marca 2016 r. (znak ZS.2210.6.2016.WS); za zasądzeniem na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Pełnomocnik strony skarżącej na rozprawie w dniu wniósł o stwierdzenie nie-ważności zaskarżonej uchwały w całości, bowiem analiza treści aktu wskazuje na niezgodność uchwały ze studium.

W skardze zarzucono Radzie Miejskiej w Górze podjęcie § 6 ust. 1 we fragmencie „szerokości 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E w zakresie obszarów, które nie zostały

objęte decyzją Ministra Środowiska z dnia 7 marca 2016 r. (znak ZS.2210.6.2016.WS) z istotnym naruszeniem 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2016 r. poz. 778 ze zm.), dalej także „ustawa” oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W uzasadnieniu strona skarżąca podniosła, że kontrolowana uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W podstawie prawnej uchwały przywołano również przepis art. 20 ust. 1 ustawy, który stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu ustaleń nienaruszalności studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie. Organ nadzoru podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazane zostały przez ustawodawcę w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przedstawiając naturę trybu sporządzania miejscowego planu, w orzecznictwie akcentuje się, że instytucja ta dotyczy sekwencji czynności podejmowanych w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania, a skończywszy na jego uchwaleniu. Naruszenie trybu w świetle aktualnie obowiązujących przepisów, jak również na gruncie poprzedniego stanu prawnego, powinno mieć charakter kwalifikowany - istotny. Dopiero takie naruszenie upoważnia do stwierdzenia nieważności w odpowiednim zakresie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Góry, uchwalając kontrolowany plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego. W § 6 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „1. Obszar objęty planem stanowi korytarz technologiczny linii elektroenergetycznej o szerokości 35,00 m i długości ok 12,00 km na terenie gminy Góra. 2. Obszar, o którym mowa w ust. 1 jest położony na gruntach obrębów geodezyjnych: Góra, Stara Góra, Kłoda Górowska, Włodków Dolny, Zawieścice, Grabowno, Szedzic i Bronów, jego powierzchnia wynosi 42 ha”. Następnie Rada na obszarze objętym planem ustaliła przeznaczenie terenów leśnych przewidzianych dla wyznaczenia korytarza napowietrznej linii WN 110 kV, które oznaczone zostały na załączniku graficznym nr 1 do niniejszej uchwały symbolami: 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E”.

Weryfikacja legalności wskazanego aktu nastąpiła w toku postępowania wyjaśniającego. Pismem z dnia 4 maja 2017 r. znak NK-N.4131.31.17.2016.NB organ nadzoru zwrócił się o przedstawienie stanowiska gminy w zakresie lokalizacji obiektu liniowego w ramach wyznaczonych terenów ZL/E w związku z obowiązkiem wystąpienia do właściwego organu o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Wojewoda wystąpił również o wyjaśnienia w zakresie niewskazania przez uchwałodawcę w planie miejscowym konkretnego przebiegu pasa terenu, na którym zostanie zrealizowany obiekt liniowy, dla którego uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Organ nadzoru zwrócił się także o przedstawienie stanowiska gminy odnośnie do oznaczeń dołączonych do rysunku, z których wynika, że oś projektowanej linii elektroenergetycznej 110 kV stanowi tylko oznaczenie informacyjne i nie musi wskazywać docelowego przebiegu linii. Mając to na względzie, wojewoda zwrócił się o przedstawienie spełnienia obowiązku wystąpienia przez Burmistrza Gminy do właściwego organu o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, obejmującą cały obszar gruntów leśnych, na których dopuszcza się realizację ww. obiektu, w myśl § 6 ust. 1 i 2 uchwały.

Pismem z dnia 11 maja 2017 r. znak PRL6723.11.2017, Burmistrz Góry wskazał, że: „nie można zgodzić się z twierdzeniem, że na podstawie przedmiotowego planu miejscowego można będzie zrealizować linię 110kV w całkowicie dowolnym miejscu - w ramach 35,00 m korytarza technologicznego. Należy jednoznacznie stwierdzić, że decyzja Ministra Środowiska o sygn. ZS.2210.6.2016.WS, z dnia 7 marca 2016 r. ogranicza możliwość lokalizacji tej linii 110kV do pasa terenu o szerokości 15,00 m na graniach leśnych wchodzących w skład wymienionych w decyzji pododdziałach, na terenach leśnych przewidzianych dla wyznaczania korytarza napowietrznej linii WN 110kV, ZL/E. Inna interpretacja ustaleń planu miejscowego klóci się z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym”.

Organ nadzoru nie przyjął wyjaśnień Burmistrza Góry za wystarczające i uznał, że § 6 ust. 1 i § 6 ust. 2 we wskazanych fragmentach uchwały oraz załącznik graficzny nr 1 (w zakresie terenów oznaczonych symbolem 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E) w części dotyczącej obszarów, które nie zostały objęte decyzją Ministra Środowiska z dnia 7 marca 2016 r. znak ZS.2210.6.2016.WS w sposób istotny naruszają art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie grantów rolnych i leśnych oraz art. 17 pkt 6 lit. c w związku z 28 ust. 1 ustawy. Zdaniem wojewody zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne jest podstawą do wprowadzenia takich obiektów w planie miejscowym. Decyzja Ministra Środowiska stanowi bowiem ramy możliwości pośredniej ingerencji władzy publicznej we władztwo planistyczne gminy, dlatego też zapisy planu powinny być zgodne z decyzją wydaną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie grantów rolnych i leśnych. W świetle powyższego, w omawianej sprawie decyzja ministra ogranicza możliwość dowolnej lokalizacji linii 110 kV. W decyzji bowiem wyznaczono konkretny jej przebieg w pasie o szerokości 15,00 m, natomiast jak wynika z ustaleń planu jej przebieg można będzie zrealizować w całkowicie dowolnym miejscu - w ramach 35,00 m. Wadliwość tego unormowania polega na wprowadzenia mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu przeznaczonego pod zabudowę korytarza napowietrznej linii WN 110 kV z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę oraz zakresu wskazanego w decyzji.

Nie można zatem przyjąć stanowiska prezentowanego przez Burmistrza Góry w piśmie z dnia 11 maja 2017 r., że sama decyzja ministra ogranicza możliwość realizacji linii 110 kV, bowiem stanowi ona jedynie element trybu sporządzenia planu miejscowego warunkującego możliwość przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Natomiast realizacja zamierzonego celu inwestycyjnego opiera się bezpośrednio o konkretne zapisy planu miejscowego, które powinny być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a w tym przypadku powinny uwzględniać decyzję ministra wydaną na podstawie ustawy o ochronie grantów rolnych i leśnych. W tym kontekście organ przywołuje art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, burmistrz, oporządzając plan miejscowy, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W przypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - zgodę taką wydaje minister właściwy do spraw środowiska, a w przypadku pozostałych gruntów leśnych - marszałek województwa. W toku procedury planistycznej Burmistrz Góry wystąpił, za pośrednictwem Marszałka Województwa Dolnośląskiego, do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych obejmujących pas o szerokości 15 metrów na cele nieleśne dla projektowanej linii elektroenergetycznej 110 kV. Minister Środowiska dnia 7 marca 2016 r. wydał decyzję (znak ZS.2210.6.2016.WS), w której wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Miasta Góra ok. 3,2378 ha gruntów leśnych Skarbu Państwa, leżących w pasie 15 m wzdłuż projektowanej linii elektroenergetycznej 110 kV, których konkretną lokalizację i przebieg oznaczono na mapach stanowiących załączniki do decyzji. Z powyższego wynika, iż Minister Środowiska w swojej decyzji wyraził zgody na ściśle określony pas projektowanej linii o szerokości 15 m, którego przebieg wskazano szczegółowo na załączniku graficznym do niniejszej decyzji. Tymczasem zapisy § 6 uchwały w powiązaniu z § 21 uchwały planu stanowią, że w granicach jednostek oznaczonych na rysunku planu symbolem ZL/E ustala się realizację obiektu liniowego, jakim jest napowietrzna linia WN 110 kV.

Zdaniem organu nadzoru uchwałodawca, nie wskazując w planie konkretnego przebiegu pasa terenu, na którym zostanie zrealizowany obiekt liniowy, dla którego uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, dopuścił w ramach wyznaczonych terenów ZL/E możliwość dowolnej lokalizacji obiektu liniowego. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z objaśnieniami oznaczeń na rysunku planu, oś projektowanej linii elektroenergetycznej 110 kV stanowi tylko oznaczenie informacyjne i nie musi wskazywać docelowego przebiegu linii.

W związku z tym należy stwierdzić, że dopuszczając dowolną realizację obiektu liniowego w pasie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi terenów ZL/E o szerokości 35 § 6 ust. 1 uchwały) oraz o powierzchni 42 ha (§ 6 ust. 2 uchwały), Rada ustaliła de facto przeznaczenie całych terenów 1ZL/E - 4ZL/E pod realizację przebiegu linii, a tym samym w toku procedury planistycznej należało wystąpić do właściwego organu o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, obejmującą cały obszar gruntów leśnych, na których dopuszcza się realizację tego obiektu. W innym przypadku należało wskazać w planie konkretny przebieg pasa technologicznego, zgodny z uzyskaną wcześniej zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych

na cele nieleśne, bowiem jedynie konkretne wskazane części terenów 1ZL/E - 4ZL/E zostały objęte zgodą Ministra Środowiska. Z kolei brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w granicach całego terenu 1L/E - 4ZL/E w kontekście uzyskanej zgody Ministra Środowiska i zapisów § 6 i § 21 uchwały skutkuje istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego poprzez pominięcie wymienionych na wstępie czynności wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 we fragmencie „szerokości 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” uchwały nr XXX/211/16 Rady Miejskiej Góry z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzającego przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110 kV oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla wskazanych powyżej terenów jest konieczne, co uzasadnia niniejszą skargę.

W odpowiedzi Gminy Góra na skargę Burmistrz Góry, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm. - zwana dalej Ppsa) wniósł o oddalenie skargi w całości. W uzasadnieniu strona przeciwna podnosi, że w dniu 16 listopada 2016 roku Rada Miejska Góry podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzającego przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra linią WN 110kV. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 22 listopada 2016 roku. Wojewoda Dolnośląski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Góra. Wobec powyższego uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego dnia 21 grudnia 2016 roku poz. 5928, a plan wszedł w życie po upływie 14 dni od publikacji. Skargą z dnia 8 czerwca 2017 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, Wojewoda Dolnośląski zaskarżył akt Rady Miejskiej Góry. Skarżący podniósł zarzut polegający na podjęciu § 6 ust. 1 we fragmencie szerokości 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E w zakresie obszarów, które nie zostały objęte decyzją Ministra Środowiska z dnia 7 marca 2016 r. (znak ZS.2210.6.2016.WS) z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U z 2017 r. poz. 1073 - zwana PlanZagospU) oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 - zwana OchrGruU). Zdaniem skarżącego powyższy zarzut stanowi istotne naruszenie procedury sporządzenia planu miejscowego, poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Wojewoda wniósł jednocześnie o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 we fragmencie „szerokość 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” przedmiotowej uchwały nr XXX/211/16 Rady Miejskiej Góry oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E w części dotyczącej obszarów, które nie zostały objęte ww. decyzją Ministra Środowiska w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, Gmina kwestionuje jego zasadność. W ocenie organu podniesiony zarzut jest bepodstawny. Wojewoda kwestionując ustalenia mpzp tj. § 6 ust. 1 we fragmencie „szerokość 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” oraz załącznika graficznego numer 1 nie wykazał dlaczego zdaniem skarżącego, wymagana jest zmiana oranie w całym obszarze planu zwłaszcza, że zarzut dotyczy wyłącznie ustaleń w stosunku do części planu (tj. terenów oznaczonych symbolami 1ZL/E - 4ZL/E). Na podstawie art. 15 ust. 1 PlanZagospU Burmistrz Góry sporządziła projekt planu miejscowego, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Czynności wynikające z art. 17 PlanZagospU zostały przeprowadzone w kolejności przewidzianej w tym przepisie. Po sporządzeniu projektu planu miejscowego, wystąpiono do właściwych organów o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu planu miejscowego. Następnie wystąpiono o wyrażenie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych odpowiednio na cele nierolnicze i nieleśne (art. 15 pkt 6 lit. c PlanZagospU). Zakwestionowane przez skarżącego fragmenty przepisów znajdują się w Dziale I „Postanowienia ogólne”, są to przepisy wstępne, które służą właściwej interpretacji pozostałych zapisów planu miejscowego. W § 6 ust. 1 mpzp, którego część kwestionuje skarżący, został doprecyzowany obszar objęty planem miejscowym poprzez podanie jego parametrów: szerokości (35 m) i długości (12 km). Natomiast w § 6 ust. 2 mpzp doprecyzowano w jakich obrębach geodezyjnych znajdują się grunty objęte mpzp oraz podano powierzchnię całego obszaru planu miejscowego (42 ha), która powstała z przemnożenia

szerokości przez długość. Cały przepis (§ 6 mpzp) jest uszczegółowieniem obszaru i jego granic wynikających z uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (§ 5 ust. 2 mpzp). Granice planu miejscowego: szerokość 35 metrów jak i przebieg korytarza związanego z linią WN 110 kV zostały wyznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Góra. Organ sporządzając projekt planu miejscowego jest zobligowany do zachowania zgodności jego ustaleń z zapisami studium, a więc nie była możliwa zmiana szerokości korytarza technologicznego linii 110kV z 35 metrów na 15 metrów, ponieważ byłoby to niezgodne z zapisami studium. Rada uchwalając plan miejscowy jest zobligowana do stwierdzenia, „(...) że nie narusza on ustaleń studium (...)” (art. 20 ust. 1 PlanZagospU).

W § 5 ust. 1 ustalono, że „Przedmiotem planu jest wyznaczenie korytarza dla napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV w gminie Góra wraz z określeniem zasad zagospodarowania na obszarze objętym planem.” Zgodnie z zacytowanym przepisem w ustaleniach szczegółowych (Dział II), dokonano przeznaczenia terenów oraz określono linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (Rozdział I). Przeznaczenie terenów, których dotyczy zarzut Wojewody Dolnośląskiego, zostało ustalone w § 8 ust. 1 pkt 3 mpzp „na obszarze objętym planem ustala się następujące przeznaczenie: 3) tereny leśne przewidziane dla wyznaczenia korytarza napowietrznej linii WN 110 kV, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E i 4ZL/E”. Z powyższego ustalenia wynika, że podstawowe przeznaczenie terenu ustala się jako leśne, z dopuszczeniem lokalizacji korytarza napowietrznej linii wysokiego napięcia 110 kV o szerokości 35 m. Dopuszczenie funkcji uzupełniającej, jaką jest lokalizacja korytarza związanego z linią wysokiego napięcia (WN), nie powoduje konieczności dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w całym 35 metrowym korytarzu, bowiem zajęciu, w ramach terenów ZL/E, podlegać będą tylko grunty pod fundamenty słupów linii. Wyłącznie w tych miejscach, na etapie pozwolenia na budowę, inwestor będzie występować o wyłącznie gruntów z produkcji leśnej. Lokalizacja linii WN 110kV związana będzie z miejscową i to tam gdzie będzie to niezbędne, wycinką drzew.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach (t.j. Dz. U. z 2017 roku poz. 788), lasem jest między innymi grunt związany z gospodarką leśną stanowiący tereny pod liniami energetycznymi. Biorąc pod uwagę powyższe nie będzie konieczne wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej w całości (tzn. w całym korytarzu technologicznym o szerokości 35 m), o czym szczegółowo jest mowa poniżej.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 roku poz. 1161- zwana dalej OchrGr): „1. Na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku - inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. 2. Przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych obiektów budowlanych należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty”. Wniosek do Ministra Środowiska o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne został przygotowany w oparciu o zasadę oraz o istniejące potrzeby związane z zagospodarowaniem terenów ZL/E. Decyzją z dnia 7 marca 2016 roku sygn. ZS.2210.6.2016.WS Minister Środowiska, wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych o powierzchni 3,2378 ha na cele nieleśne, na których może być usytuowana linia wysokiego napięcia. Zgoda ta została wyrażona przez ministra, któremu wraz z wnioskiem został przedstawiony projekt przedmiotowego mpzp, a tym samym można jednoznacznie stwierdzić, że minister znał treść projektu planu miejscowego oraz cel na jaki zostaną przeznaczone wnioskowane grunty (tereny dwufunkcyjne ZL/E, bez wyznaczania wewnętrznych wyróżnień funkcji terenu).

Zatem, skoro minister nie zakwestionował ustaleń projektu mpzp, w zakresie wnioskowanej zmiany przeznaczenia gruntów wyłącznie o szerokości 15 metrowym w ramach terenów leśnych przewidzianych dla wyznaczenia korytarza napowietrznej linii WN110 kV, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E i 4ZL/E o szerokości 35 metrów), stąd uprawnione jest stwierdzenie, że prawidłowo zostały zawnioskowane działki oraz powierzchnia gruntów do zmiany przeznaczenia. Tym samym prawidłowy jest wniosek, że w opinii Ministra Środowiska nie było koniecznym dokonywanie wyróżnienia funkcji lub uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia w większym zakresie dla większych obszarów). Gdyby Minister Środowiska podzielał stanowisko organu nadzoru, w zakresie konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia uznając, że należało objąć wnioskiem grunty w większym zakresie, odmówiłby wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia i wezwałby wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o brakujące tereny o brakujące powierzchnie. Minister mógłby także odmówić zgody w przypadku uznania, że wniosek lub projekt mpzp nie spełnia ustawowego wymogu wyrażonego w art. 6 ust. 2 OchrGrunU, polegającego na ograniczeniu ujemnych skutków oddziaływania na grunty leśne. Podstawą odmowy mogłaby być w szczególności sytuacja,

gdyby wnioskowana powierzchnia była zbyt dużą lub gdyby grunty, na które gmina uzyskała wcześniej zgody na zmianę przeznaczenia, nie zostały zainwestowane, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca. Należy podkreślić, że sporządzenie projektu planu miejscowego, a tym samym przygotowanie wniosku do Ministra Środowiska było poprzedzone wizjami lokalnymi i wieloma analizami z udziałem pracowników Nadleśnictwa w Górze. Działania te miały na celu zminimalizowanie ingerencji w istniejący drzewostan, tym samym wypełniono obowiązek określony w art. 6 ust. 2 OchrGrunU. Organ stanowczo podkreśla, że wydanie decyzji przez Ministra Środowiska w zakresie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie powoduje konieczności wyznaczenia osobnej funkcji na terenach oznaczonych 1ZL/E - 4ZL/E, o szerokości 15 metrów. Wobec treści definicji legalnej „lasu”, po realizacji linii elektroenergetycznej 110 kV, grunty wokół niej i pod nią pozostaną leśnymi.

Zatem nie można zgodzić się z twierdzeniem Wojewody w zakresie konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w zakresie całego korytarza o szerokości 35 metrów. Nie można zgodzić się również z twierdzeniem Wojewody Dolnośląskiego, że „(...) uchwałodawca, nie wskazując w planie konkretnego przebiegu pasa terenu, na którym zostanie zrealizowany obiekt liniowy, dla którego uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, dopuścił w ramach wyznaczonych terenów ZL/E możliwość dowolnej lokalizacji obiektu liniowego. Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z objaśnieniami oznaczeń na rysunku planu, oś projektowanej linii elektroenergetycznej 110kV stanowi tylko oznaczenie informacyjne i nie musi wskazywać docelowego przebiegu linii”. W pierwszej kolejności należy wskazać, że czym innym jest lokalizacja linii w korytarzu technologicznym, a czym innym jej przebieg. To linie rozgraniczające planu miejscowego-go określają przebieg linii WN 110 kV. Odnosząc się do lokalizacji linii w korytarzu technologicznym, podkreślić należy że nie jest rolą planu miejscowego określanie miejsca lokalizacji infrastruktury podziemnej i nadziemnej, jaką jest przedmiotowa linia WN, ponieważ jest to rolą projektu budowlanego. Plan miejscowy wyznacza tereny, w granicach których infrastruktura może być zrealizowana. Z treści art. 4 ust. 1. PlanZagospU wynika, że „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.” Natomiast z treści art. 15 ust. 2 3 PlanZagospU oraz z rozporządzenia, a także przepisów odrębnych nie wynika obowiązek szczegółowego określenia miejsca lokalizacji infrastruktury. Przeciwnie takie ustalenie należałoby uznać za niedopuszczalne, ponieważ wykraczałoby poza obligatoryjny katalog ustaleń w planie miejscowym.

Pokazana na rysunku planu (załącznik nr 1) oś linii 110kV, jako informacja, po-zwala wszystkim odbiorcom planu miejscowego posiadać wiedzę na temat potencjalnej lokalizacji przedmiotowej linii WN 110kV, bez wykraczania poza obligatoryjny katalog ustaleń planu miejscowego. W procesie realizacji inwestycji linii WN 110 kV inwestor występując o pozwolenie na budowę, musi wykazać zgodność projektu z ustaleniami mpzp i przepisami odrębnymi. Dalej wojewoda, w skardze podnosi, że „zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne jest podstawą wprowadzenia takich obiektów w planie miejscowym. Decyzja Ministra Środowiska stanowi bowiem ramy możliwości pośredniej ingerencji władzy publicznej we władztwo planistyczne gminy, dlatego też zapisy powinny być zgodne z decyzją wydaną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. W tym stwierdzeniu skarżący pomija fakt, że sporządzenie projektu planu miejscowego, poprzedza przygotowanie wniosków do właściwych ministrów o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zaprzeczając powyższemu stwierdzeniu skarżącego, należy przywołać treść art. 17 PlanZagospU, z którego wynikają czynności, jakie podejmuje organ sporządzający mpzp oraz kolejność ich podejmowania. Zatem sporządzanie projektu planu miejscowego, (tzn. dokonanie w nim określonych ustaleń) poprzedza wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia (art. 17 pkt 6 lit. c PlanZagospU). Taka też kolejność miała miejsce w tej sprawie, o czym była mowa wyżej. Po sporządzeniu projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 5 PlanZagospU), wystąpiono do właściwych organów o jego zaopiniowanie i uzgodnienie (art. 17 pkt 6 lit. a i b PlanZagospU), a następnie przygotowano wniosek i wystąpiono o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c PlanZagospU).

Zgodnie z następnym twierdzeniem wojewody, z którym nie można się zgodzić: „(...) że dopuszczając dowolną realizację obiektu liniowego w pasie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi terenów ZUE o szerokości 35 m (§ 6 ust. 1 uchwały) oraz o powierzchni 42 ha (§ 6 ust. 2 uchwały) rada ustaliła de facto przeznaczenie całych terenów 1ZU/ZUE pod realizację przebiegu linii, a tym samym w toku procedury planistycznej należało wystąpić do właściwego organu o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, obejmującą cały obszar gruntów leśnych, na których dopuszcza się realizację obiektu.”

Odpowiadając na powyższy zarzut organ wskazuje 1) z dopuszczenia realizacji obiektu liniowego WN 110 kV, na terenach ZL/E nie wynika możliwa dowolność jej realizacji w granicach tych terenów o szerokości 35 m; 2) korytarz technologiczny linii elektroenergetycznej (o szerokości 35 m) został ustalony w celu wprowadzenia ograniczenia w zabudowie, dla ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi, mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 PlanZagospU), a konieczność wprowadzenia tych ograniczeń wynika z pól elektrycznych i magnetycznych, które będą występowały wokół przewodów linii WN (§ 5 ust. 1 mpzp); 3) pola elektromagnetyczne występują symetrycznie w stosunku do linii wysokiego napięcia, dlatego dowolna lokalizacja mogłoby spowodować, że oddziaływanie linii będzie wykraczało poza granice planu, na co plan nie zezwala; 4) przebieg korytarza technologicznego linii 110 kV, jak i jego szerokość wynika z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, 5) zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w całym korytarzu technologicznym o szerokości 35 m spowodowałaby wyeliminowanie funkcji podstawowej jaką jest funkcja leśna, ponieważ nie można zmienić lasu na „nielas”, pozostawiając podstawowe przeznaczenie.

Organ stanowczo zaprzecza twierdzeniu wojewody, że mpzp dopuszcza dowolną lokalizację linii WN 110 kV, co wynika z natury tej inwestycji, o czym mowa w punktach powyżej. Także nie jest prawdą, że rada miejska ustaliła przeznaczenie całych terenów 1ZL/E - 4ZL/E pod realizację przebiegu linii WN 110 kV. Przeznaczenie tych terenów zostało ustalone, zgodnie z treścią § 8 ust. 1 pkt 3 mpzp, to jest tereny leśne przewidziane dla wyznaczenia korytarza napowietrznej linii 110 kV. w ramach którego w przyszłości może zostać zrealizowana linia wysokiego napięcia. Korytarz technologiczny jest związany z ograniczeniami w zabudowie, wynikających z oddziaływania pól elektromagnetycznych. Kwestia konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla całego korytarza o szerokości 35 m, jest przedmiotem analizy powyżej.

Następnie wojewoda podniósł, że: „w innym przypadku należało wskazać w planie konkretny przebieg pasa technologicznego, zgodnie z uzyskaną wcześniej zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, bowiem jedynie konkretne wskazane części terenów 1ZUE - 4ZL/E zostały objęte zgodą Ministra Środowiska.” W 15 metrach pasa terenu w ramach korytarza technologicznego, dla którego uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia nie zamknie się oddziaływane pól elektromagnetycznych. Tak jak zostało wskazane powyżej, uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia nie oznacza konieczności ustalenia odrębnego przeznaczenia i wyznaczenia dodatkowych linii rozgraniczających. Jak zostało to już wcześniej podniesione, po realizacji przedmiotowej linii grunty wokół niej i pod nią będą nadal gruntami leśnymi. Zatem stwierdzenie powyższe jest niezasadne. W innym miejscu Wojewoda Dolnośląski w skardze podniósł, że „(...) w omawianej sprawie decyzja ministra ogranicza możliwość dowolnej lokalizacji przedmiotowej linii 110kV. W decyzji bowiem wyznaczono konkretny jej przebieg w pasie o szerokości 15,00 m, natomiast jak wynika z ustaleń planu jej przebieg można będzie realizować w całkowicie dowolnym miejscu - w ramach 35,00 m.” Twierdzenie powyższe jest nadinterpretacją ustaleń planu miejscowego. Należy całkowicie zaprzeczyć powyższemu twierdzeniu, ponieważ nie odpowiada ono prawdzie. Minister Środowiska w decyzji, w której wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych o szerokości 15 m w ramach terenów ZL/E na cele nieleśne nie wyznaczył konkretnego przebiegu linii 110 kV. Tym bardziej Minister nie określił w swojej decyzji, że sama linia będzie zajmowała pas o szerokości 15 m. Linia wskazana w decyzji została przeniesiona z wniosku, a odpowiada ona osi linii 110 kV, która została wskazana na rysunku planu, jako informacja.

Dalej skarżący wskazuje „wadliwość powyższego unormowania polega na przeprowadzenia mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu przeznaczonego pod zabudowę korytarza napowietrznej linii WN 110kV z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę oraz zakresu wskazanego w decyzji. Nie można zatem przyjąć stanowiska prezentowanego przez Burmistrza Góry w piśmie z dnia 11 maja 2017 r., że sama decyzja ministra ogranicza możliwość realizacji linii 110kV, bowiem stanowi ona jedynie element trybu sporządzenia planu miejscowego warunkującego możliwość oznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Natomiast realizacja zamierzonego celu inwestycyjnego opiera się bezpośrednio o konkretne zapisy planu miejscowego, które powinny być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a w tym przypadku powinny uwzględniać decyzję ministra wydaną na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. ”Strona zaprzecza temu twierdzeniu wojewody, albowiem, jak to zostało już wcześniej opisane, opiera się ono na wyjętych z całości fragmentów przepisów planu miejscowego. Poza subiektywną oceną skarżącego, twierdzenie to nie zostało potwierdzone żadną argumentacją.

W odpowiedzi na skargę wskazuje się nadto na art. 17 pkt 9 PlanZagospU, który upoważnia organ sporządzający mpzp do wprowadzenia zmian w projekcie planu miejscowego, w zakresie wynikającym

wyłącznie z uzyskanych opinii i uzgodnień. Minister Środowiska nie jest organem wymienionym w art. 17 pkt 6 lit a i b PlanZagospU, jako organ opiniujący lub uzgadniający. Tym samym Burmistrz Góry nie miała ustawowych upoważnień do wprowadzenia, jak twierdzi wojewoda, zmian rzekomo wynikających z uzyskanej zgody. Nadto MŚ nie zakwestionował wniosku oraz ustaleń mpzp, o czym mowa poniżej. Jak wynika, z decyzji Ministra Środowiska odstąpiono od jej uzasadnienia, albowiem w całości uwzględnia ona żądania strony, tym samym organ sporządzający mpzp nie miał podstaw prawnych i faktycznych do wprowadzenia do projektu planu korytarza 15 metrowego, zgodnie ze stanowiskiem skarżącego. Gdyby jednak przyjąć, że organ sporządzający mpzp miał możliwość dokonania na tym etapie zmian w projekcie planu miejscowego, to należy wskazać, że z treści decyzji Ministra Środowiska nie wynika taki obowiązek. Jak wskazano we wcześniejszej części pisma, w procedurze planistycznej zrealizowany został ustawowy obowiązek wyrażony w art. 17 pkt 6 lit. c PlanZagospU, bowiem wystąpiono o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w zakresie w jakim wymagały tego przepisy odrębne oraz potrzeby związane z realizacją inwestycji. Sam wojewoda w skardze potwierdza wystąpienie organu sporządzającego mpzp z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne oraz jej uzyskanie. Tym samym, skarżący potwierdza wykonanie czynności procedury w tym zakresie. Wobec tego, stanowisko wojewody o naruszeniu trybu sporządzenia planu miejscowego jest niezasadne, tym samym nie może być mowy o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z zasady tej wynika, że organy władzy publicznej muszą znać przepisy regulujące ich kompetencje i stosować się do wynikających z nich nakazów i zakazów. Z tej konstytucyjnej zasady legalizmu wynika zatem, że organy władzy publicznej nie mogą podejmować działań bez podstawy prawnej. Zdaniem strony odwołującej się, Wojewoda Dolnośląski wydając przedmiotową skargę wykroczył poza przyznane mu kompetencje, działając bez podstawy prawnej. Co miało miejsce poprzez stwierdzenie konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia dla całego 35 metrowego korytarza technologicznego linii 110 kV, czym wojewoda zakwestionował wydaną przez Ministra Środowiska decyzję. W zakres kompetencji wojewody nie wchodzi kontrolowanie wydanych decyzji przez inne organy administracji publicznej, z wyłączeniem tych wyraźnie wskazanych.

Podsumowując, tereny w ramach korytarza technologicznego linii 110 kV, niemal w całości nadal będą gospodarowane zgodnie z podstawowym jej przeznaczeniem tj. leśnym. Co zostało już wskazane powyżej, wyłącznie pod fundamentami słupów linii tereny zostaną wyłączone z produkcji leśnej. Brak jest argumentów uzasadniających twierdzenie przeciwne. Żadne z ustaleń mpzp nie zezwala na gospodarowanie tymi terenami w sposób niezgodny z ich podstawowym przeznaczeniem. Wojewoda nie wskazuje na żadne z postanowień zakwestionowanej uchwały, które miałyby świadczyć o twierdzeniu przeciwnym.

Odnosząc się do wniosku wojewody o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 we fragmencie „szerokość 35,00 m i” § 6 ust. 2 we fragmencie „jego powierzchnia wynosi 42 ha” przedmiotowej uchwały nr XXX/211/16 Rady Miejskiej Góry oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych 1ZL/E, 2ZL/E, 3ZL/E, 4ZL/E w części dotyczącej obszarów, które nie zostały objęte ww. decyzją Ministra Środowiska w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia, należy wskazać, że zakwestionowane przepisy odnoszą się do granic planu miejscowego. Zostały one wyznaczone uchwałą Rady Miejskiej Góry nr XLI 1/306/2013 z dnia 30 września 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gmin Góra, wprowadzającej przebieg drugostronnego zasilania energetycznego GPZ Góra, linią WN 110kV. Granice planu miejscowego wynikają także z ustaleń studium - uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Góra. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 i 2 PlanZagospU „Art. 14. 1. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6. 2. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.” Zatem to do wyłącznej kompetencji rady gminy należy określenie granic objętych planem miejscowym. Stwierdzenie nieważności, zgodnie z wnioskiem skarżącego, doprowadziłoby do zmiany granic miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co skutkowałoby wkroczeniem w kompetencje Rady Miejskiej Góry. Także tym działaniem wojewoda wkroczył w kompetencje przynależne innemu organowi, czym naruszył art. 7 Konstytucji.

Wobec powyższego żądanie to nie zasługuje na uwzględnienie ze względu na brak istotnego naruszenia trybu sporządzenia planu miejscowego, co zostało w sposób szczegółowy opisane powyżej. Nadto wniosek

skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie, wobec tego, że jest on nieuprawniony, ponieważ doprowadziłoby to do zmiany granic planu miejscowego w wyniku orzeczenia sądu administracyjnego, niezgodnie z ustaleniami studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona.

Stosownie do treści art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. 2014, poz. 1647 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej; wedle zaś § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm. zwanej dalej: p.p.s.a.) sprawowana przez sądy administracyjne kontrola obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, wyliczone w przywołanym przepisie postanowienia, a także inne akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego, w tym akty prawa miejscowego, a także akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i beczynność organów we wskazanych w ustawie przypadkach. Stosownie z kolei do art. 147 § 1 p.p.s.a sąd administracyjny 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 wy-dane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dalej trzeba powiedzieć, że ustalenia uchwały o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.) – w aktualnie obowiązującym stanie prawnym są one wiążące o tyle, o ile nie można im zarzucić naruszania ustaleń studium. Należy zatem wykonać analizę zgodności przewidywanych rozwiązań planistycznych z ustaleniami studium przed podjęciem przez radę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika z treści art. 14 ust. 5 tej ustawy. W konsekwencji, sporządzenie projektu planu miejscowego następuje w sposób nie dający podstaw do uznania naruszania ustaleń studium (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 1 tej ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Jak podkreśla się w orzecznictwie w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z 2 października 2014 r. sygn. akt II OSK 1599/14). (...). Niewątpliwie, dokonana zmiana normatywna istotnie wpłynęła na stopień związania planu miejscowego dokumentem studium. Przesłanka "braku naruszania ustaleń studium", mniej restrykcyjnie określiła stopień związania planu przez studium. Istotne jest przy tym to, że kwestia stwierdzenia przez radę gminy, czy przedstawiony jej do uchwalenia projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie narusza zawartych w studium ustaleń polityki przestrzennej gminy, ma ścisły związek z treścią tego ostatniego dokumentu. Jak wynika z treści ustawy, studium określa kierunki polityki gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dalej należy powiedzieć, że z kolei art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w całości lub części. Kwestię braku naruszania ustaleń studium co do przeznaczenia terenu właśnie w studium jako wiążącymi na etapie opracowania planu, należy zaś niewątpliwie zaliczyć do zasad planistycznych. Stąd też stwierdzenie przez sąd administracyjny takiego naruszenia obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności w całości lub w części, niezależnie od upływu czasu od daty podjęcia uchwały (art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Dokonując sądowej kontroli kwestionowanej uchwały trzeba jeszcze przypomnieć, że art. 15 u.p.z.p., zawierający obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego stanowi, że w ustępie 2 wskazano, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym prze-znaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; 3a) zasady kształtowania krajobrazu; 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,

minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Wedle ustępu 2a przywołanego artykułu plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego, o którym mowa w art. 10 ust. 3a, sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu; zaś ust. 3 określa, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej; 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji; 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko; 4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a; 4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; 4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012; 5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych; 6) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady; 7) granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych; 8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów; 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Wskazując na przywołane unormowania ustawowe, zdaniem sądu, w rozpoznawanej sprawie spełnione zostały zatem przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały z powodu naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazać bowiem trzeba, że dacie uchwalania skarżonego planu na terenie gminy Góra dla części obszarów położonych w obrębach wsi Bronów, Szedziec, Grabowno, Zawieścice, Kłoda Górowska, Stara Góra oraz miasta Góra obowiązywała uchwała nr XVI/120/15 Rady Miejskiej Góry z dnia 15 listopada 2015 r. zmieniająca studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla części obszarów położony w obrębach wsi Bronów, Szedziec, Grabowno, Zawieścice, Kłoda Górowska, Stara Góra oraz miasta Góra. Z tej uchwały wynika, że „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i inne akty prawa miejscowego, sporządzone na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinny być zgodne ze studium na zasadach, określonych w rozdziale 1, części 1.2. Dalej wskazano, że zmianą studium objęto obszar gminy Góra położony w obrębach wsi Bronów, Szedziec, Grabowno, Zawieścice, Kłoda Górowska, Stara Góra oraz miasta Góra, przez który w granicach gminy Góra przebiegać będzie odcinek napowietrznej linii energetycznej 110 kV relacji Rawicz- Bojanowo- Góra – inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Celem zmiany studium jest wskazanie trasy przebiegu drugostronnego zasilania energetycznego miast i gminy Góra.

Zgodnie z unormowaniem zawartym rozdziale 1, dział 1.2.8. obszary funkcjonalne leśne – ZL to zwarte kompleksy lasów pozostające do zachowania, służące prowadzeniu planowanej gospodarki leśnej....; Nadto na stronie 36 studium wskazuje się wyraźnie, że zadania ochrony lasu sprowadzają się do zachowania i powiększania obszarów leśnych”. W § 8 ust. 3 wskazano, że „tereny leśne, przewidziane dla wyznaczenia korytarza napowietrznej linii WN 110 kV oznaczone na rysunku planu 1ZL/E, 2 ZL/E, 3 ZL/E, 4 ZL/E.

Jak jednak wynika z zakwestionowanego przez organ nadzoru § 9 ust. 1 kontrolowanego planu, niniejszym planem zmienia się przeznaczenie gruntów leśnych o powierzchni 3,2378 ha, na cele określone w uchwale.

Taki stan rzeczy, bez stosownych zmian zapisów studium, uniemożliwiał zatem uchwalenie planu miejscowego przewidującego inne przeznaczenie terenu (na cele nieleśne) niż określone w studium. Stwierdzenie zaś w części nagłówkowej zaskarżonej uchwały zgodności zapisów planu z ustaleniami studium jest niezgodne ze stanem rzeczywistym. Nie kwestionując zatem pierwszego zarzutu wojewody, w zakresie możliwości, co do zasady, przekształcenia terenu na cele nierolnicze i nieleśne tylko gruntów objętych decyzją odpowiedniego organu, należy wskazać, że wobec zacytowanych zapisów studium, w ostateczności, pozostają one bez znaczenia.

Dalej trzeba wskazać, że w § 11 uchwały o planie ustanowiono na całym terenie objętym planem zakaz lokalizowania obiektów budowlanych z wyjątkiem obiektów i budowli związanych z projektowaną linią WN 110 kV oraz obiektów celu publicznego. W tym kontekście trzeba przywołać kolejne unormowania uchwały, a mianowicie § 19 ust. 1, który w odmienny sposób określa zasady zabudowy na terenach rolniczych, dla których ustala się zakaz zabudowy budynkami, natomiast stosownie do ust. 2 na terenach rolniczych dopuszcza się realizację budowli rolniczych. Dalej w § 23 uchwały wprowadzono kolejny zakaz zabudowy - na terenie przemysłowym, ale ten zakaz zabudowy odniesiono do budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi, za to dopuszczono realizację obiektów budowlanych. Z kolei w § 30 uchwalono, że a terenie objętym planem zakazuje się budowy budynków z pomieszczeniami na stały pobyt ludzi.

Reasumując przytoczone unormowania rodzi się fundamentalne pytanie jakie formy zagospodarowania, a ściślej zabudowy (czy też zakazu zabudowy) dopuszcza plan. Zdaniem sądu zacytowane unormowania w sposób rażący naruszają art. 15 ust. 6) u.p.z.p., określającym zasady kształtowania zabudowy. Są one częściowo ze sobą sprzeczne i nie udzielają odpowiedzi na pytanie jak autor planu ustalił zasady kształtowania zabudowy w terenie. Dodać tu jeszcze można, że wypunktowane paragrafy po-zostają w sprzeczności nie tylko z przywołanym unormowaniem ustawowym, zawartym w art. 15 ust. 6 u.p.z.p., ale także z § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej”, który poprzez § 143 ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że „przepisy ustawy (tu uchwały) redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy” (Dz. U. z 7 marca 2016, poz. 283). Można także przywołać tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia II SA/Wr 175/17, (LEX nr 2309909 - wyrok z dnia 31 maja 2017 r.) „nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. Zdaniem sądu błędy w określeniu zakazów zabudowy dla poszczególnych terenów i całego planu, muszą być uznane za jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Z kolei trzeba powiedzieć, że w wyroku z dnia 7 lipca 2017 r. (II OSK 2828/15) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że rada gminy ma obowiązek ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie tylko minimalną ogólną liczbę miejsc do parkowania, lecz również minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Przytoczony tekst planu wskazuje, że dla terenu P przewidziano miejsca parkingowe, natomiast uchwała nie odnosi się do miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, czym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

W § 18 wprowadzono zakaz lokalizowania tablic reklamowych na całym terenie objętym planem. Tu trzeba zatem przypomnieć, że uchwała kontrolowana została uchwalona 21 grudnia 2016 r., czyli w czasie gdy obowiązywała już ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (D. U. z 2015 r., poz. 774) tzw. ustawa krajobrazowa, która w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła art. 37a. wedle którego 1 rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Ze wskazanych przepisów wynika, że dla podjęcia tego typu rozwiązań, dotyczących tablic reklamowych

winna być podjęta w odrębnym trybie i nie może być zawarta w uchwale o planie zagospodarowania przestrzennego.

Na koniec, zdaniem sądu, należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż prawodawca gminny zawarł w kontrolowanej uchwale unormowania niemieszczące się w dyspozycji przytoczonego wcześniej art. 15 u.p.z.p., bowiem w § 31 do 36 wprowadzono unormowania szczegółowe, dotyczące realizacji inwestycji, dla której plan został uchwalony, a takich uwarunkowań nie przewiduje przywołany przepis. Warunki prowadzenia prac przy realizacji zamierzenia będzie szczegółowo określać decyzja zezwalająca na jej realizację, a takich kompetencji nie posiada rada gminy, opracowując plan miejscowy.

W konsekwencji kwestionowana uchwała nie mogła się ostać i podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach obejmujących wpis od skargi w kwocie 300,00 zł orzeczono na wniosek strony skarżącej na podstawie art. 200, 205 i 209 p.p.s.a.