



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2021 r.

Poz. 3900

WYROK NR II SA/WR 523/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 listopada 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 listopada 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 30 stycznia 2015 r. nr IV.14.2015
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Różana

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 7 ust. 19, § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a, § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlane”, § 14 pkt 2, § 15 ust. 4, § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 40 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i”;

II. w pozostałej części skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2015 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; zwana dalej „u.s.g.”), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.; zwana dalej „u.p.z.p.”) oraz uchwały Rady Gminy Udanin nr LVIII/204/2010 z dnia 1 września 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Różana zmienionej uchwałą Rady Gminy Udanin nr XLV.193.2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Udanin nr LII/163/2010 z dnia 3 marca 2010 r., Rada Gminy Udanin podjęła uchwałę nr IV.14.2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu Różana.

W skardze na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski zarzucił:

1. istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez brak prawidłowej realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie wyznaczania liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową

oraz podjęcie:

2. § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm.);
3. § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu polegającym na naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p.;
4. § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlane” z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwane dalej „rozp.M.I.”) oraz art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.; zwana dalej „u.g.n.”);
5. § 14 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozp.M.I.;
6. § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 40 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.; zwana dalej „u.o.g.r.l.”), art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
7. § 30 pkt 3 lit. a we fragmencie „dopuszczalne lokale mieszkalne w budynku przeznaczenia podstawowego pod warunkiem ich ochrony przed ewentualnymi uciążliwościami”, § 31 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 41 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozp.M.I.

Podnosząc powyższe zarzuty strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz o zasądzenie należnych kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Udanin wniósł w pierwszej kolejności o jej odrzucenie uzasadniając swój wniosek stanowiskiem wyrażonym w uchwale NSA z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt I OPS 3/12) podjętej w składzie 7 sędziów, że „w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. W oparciu o powyższe wskazano na nieprawidłowe oznaczenia w skardze strony przeciwnej, tj. Rady Gminy Udanin, podczas gdy jest nią Gmina. Według autora odpowiedzi na skargę, przypisując Gminie zdolność sądową w postępowaniu ze skargi na uchwałę jej organu, to jej organ wykonawczy – w tym przypadku Wójta należy uznać za organ

reprezentujący Gminę zgodnie z art. 28 P.p.s.a. W związku z tym a contrario Rada Gminy nie ma zdolności sądowej, dlatego też na podstawie art. 58 P.p.s.a. skarga podlega odrzuceniu.

W przypadku nieuwzględnienia tego wniosku wniesiono o oddalenie skargi. Przedstawiając argumentację dotyczącą pierwszego z zarzutów skargi, organ zwrócił uwagę na brak podstaw do żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, w sytuacji gdy zarzut dotyczy jedynie poszczególnych regulacji planu. Strona nie zgodziła się przy tym z interpretacją organu nadzoru, że niewskazanie w uchwale minimalnej liczby miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Według strony, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p., w planie powinno się obowiązkowo ustalić m.in. minimalna liczba miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Obowiązek ten został wprowadzony z dniem 1 lipca 2014 r. do u.p.z.p. ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1446). Celem tej nowelizacji było ograniczenie przypadków nieuprawnionego posługiwania się przez kierujących pojazdami kartami parkingowymi oraz zajmowania miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych. Co istotne zgodnie z art. 8 ustawy nowelizującej do projektów planu, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a plan nie został uchwalony do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W art. 17 pkt 9 w zw. z pkt 1 u.p.z.p. wskazano, że w ramach procedur planistycznej wójt ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia. W tym miejscu autor odpowiedzi na skargę zwrócił uwagę na rozbieżność nomenklatury jaka istnieje pomiędzy ustawą nowelizującą oraz ustawą planistyczną. Pierwsza wskazuje na zawiadomienia a druga na ogłoszenie. Sama ustawa planistyczna posługuje się obiema formami (pojęciami). W art. 85 ust. 2 tej u.p.z.p. wskazano na „zawiadomienie”, przy czym co do zawiadomienia nie wskazano żadnych wymaganych form. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta z dnia 27 kwietnia 2015 r. (powołanymi w skardze) „do końca czerwca 2014 r. część interesantów uzyskała informację w Urzędzie Gminy o wyłożeniu do publicznego wglądu”. Zawiadomienie takie nastąpiło przed dniem 1 lipca 2014 r. W ocenie organu w takim przypadku, jeżeli nawet stanąć na stanowisku, że pojęcia ogłoszenie i zawiadomienie mogą być stosowane zamiennie, to informowanie ustne o zamiarze wyłożenia planu uznać należy za spełnienie obowiązku ogłoszenia. Ogłoszenie powołane w art. 17 u.p.z.p. następuje m.in. w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Powołując się na wyrok WSA w Opolu w wyroku z 21 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Op 404/11), organ wskazał, że nie można pominąć tego, że organ rozpoczął ogłaszanie w stosunku do poszczególnych zainteresowanych osób o zamiarze wyłożenia projektu planu ustnie przed dniem 1 lipca 2014 r. W przekonaniu pełnomocnika, skoro taka forma jest zwyczajowo przyjęta w Gminie Udanin, trwanie procedury ogłaszania po 1 lipca 2014 r. nie stoi w sprzeczności z faktem, że ogłoszeń ustnych dokonano już przed 1 lipca 2014 r. Co za tym idzie - w uchwale nie istniała konieczność wskazania minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Uzupełniając przedstawione stanowisko organ zwrócił również uwagę na konieczność interpretacji treści planu w zestawieniu z art. 12a ustawy o drogach publicznych, który to przepis daje możliwość ustalenia minimalnej liczby takich miejsc. Wyjaśniono, że wskaźniki miejsc postojowych wynikają z § 12 ust. 6 uchwały. Wystarczy zatem dokonać prostego zestawienia tych wskaźników z normami wynikającymi z ustawy o drogach publicznych. Skoro wyliczenie takie jest możliwe, nie ma żadnych podstaw do żądania powielania tych ustaleń w planie. Zapisy planów miejscowych nie powinny wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w innych aktach prawnych. Zauważono również, że zgodnie z art. 13b ust. 6 pkt 1 ustawy o drogach publicznych istnieje obowiązek wyznaczenia wspomnianych stanowisk, lecz ustawodawca nie wiąże tego z planem. To organ właściwy do zarządzania ruchem wyznaczy miejsca parkingowe bez względu na fakt obowiązywania lub nie planu miejscowego z możliwością przekroczenia minimalnych wskaźników.

Kompetencje Rady Gminy i zarządzającego ruchem pokrywają się z art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p. Z powyższego wynika, że jeśli Rada Gmina nie skorzysta z uprawnienia do wyznaczenia miejsc - zrobi to organ zarządzania ruchem. Co więcej wskazano także, że intencją Rady Gminy nie było wprowadzenie większej liczby miejsc przeznaczonych na postój pojazdów zaopatrzonych w stosowaną kartę niż zostało to określone w art. 3 pkt 1 ww. nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym. W związku z powyższym uznano, że nie zaszły okoliczności wprowadzenia takiego ustalenia w planie w momencie obowiązywania szczegółowych regulacji ustawowych. Plan miejscowy mógłby w tym zakresie ustalać jedynie obowiązek stosowania przepisów odrębnych w tej mierze. Ustalenie takie jest jednak bezcelowe, gdyż jego brak nie zwalnia organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach z obowiązku wyznaczania stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na podstawie art. 12a ustawy o drogach publicznych. Nie zastosowano również w planie powtórzenia ww. przepisów, gdyż jak organ skarżący zauważył, jest to wysoce dezinformujące i stanowi istotnie naruszenie prawa (s. 9 skargi odnosząca się do § 7 ust. 19 uchwały oraz § 15 ust. 4 uchwały). Na koniec wskazano, że sankcji nieważności nie można stosować, jeżeli istniejące przepisy pozwalają na tak rozbieżne interpretacje.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 7 ust. 19 zaskarżonej uchwały, organ uznał za prawidłowy kwestionowany przez organ nadzoru przepis. Wskazuje on na konieczność informowania o przeszkodzie lotniczej, jaką jest elektrownia wiatrowa m.in. w dwóch wypadkach: (i) zgłaszania przed uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz (ii) powiadamiania o przewidywanym terminie ukończenia budowy. Wyjaśniono, że jedynie druga z tych sytuacji obwarowana jest dodatkowo 2-miesięcznym terminem, na co wskazuje redakcja tego przepisu. W przekonaniu pełnomocnika Gminy, gdyby też zapis odnosił się do obu przypadków wyrażenie „z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem” byłoby poprzedzone przecinkiem (jak to ma miejsce z ostatnim fragmentem zapisu, gdzie po przecinku wskazano „zgodnie z przepisami odrębnymi”). Wobec powyższego zauważono, że do zadań Szefostwa Służb Ruchu Lotniczego SZ RP należy m.in. opiniowanie wniosków dotyczących budowy obiektów mogących stanowić przeszkody lotnicze pod względem ich lokalizacji i wpływu na lotniska wojskowe. Uzgodnienia takie zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego pozwolenie na budowę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Jak wskazuje ostatni fragment kwestionowanego przepisu - zgłoszenie takie następuje „zgodnie z przepisami odrębnymi”. Według odpowiadającego na skargę, organ nadzoru dokonał więc nieprawidłowej wykładni tego przepisu i stąd wniosek, że chodzi o zgłoszenie, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych. Tymczasem wskazanie na zapis planu w tym zakresie jest prawidłowe. Odnosząc się do drugiej z sytuacji uregulowanej w § 7 ust. 19 zaskarżonego planu, organ zwrócił uwagę, że do zgłoszenia przeszkód lotniczych Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego SZ RP stosuje się rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych wydane na podstawie art. 92 pkt 5 Prawa lotniczego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Prawa lotniczego, obiekty budowlane i obiekty naturalne stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych, zwane dalej „przeszkodami lotniczymi”, powinny być niezwłocznie zgłoszone Prezesowi Urzędu i oznakowane. Zgodnie z art. 211 pkt 4 Prawa lotniczego, kto nie zgłasza przeszkód lotniczych lub ich nie oznakowuje podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Powiadomienie, o którym mowa w § 7 ust. 19 uchwały - w przedmiocie przewidywanego terminu ukończenia inwestycji nie stanowi zatem modyfikacji istniejących przepisów. Dlatego też nie doszło do przyjęcia regulacji częściowo odmiennej niż przewidział to ustawodawca.

Prawidłowy jest również § 15 ust. 4 uchwały. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia przeszkodą lotniczą jest stały lub tymczasowy obiekt budowlany oraz obiekt naturalny lub jego część, o wysokości przekraczającej powierzchnie ograniczające, określone w przepisach w sprawie warunków jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska obiekt budowlany o wysokości 100 metrów i więcej powyżej poziomu otaczającego terenu lub wody, zlokalizowany na terytorium

Rzeczypospolitej Polskiej, w tym na wodach terytorialnych Morza Bałtyckiego. I taka właśnie przeszkoda podlega zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym. Cezura 50 metrów i więcej w zakresie zgłoszenia dotyczy zatem tylko i wyłącznie zgłoszenia do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym (co wynika z § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia). Dalej wyjaśniono, że § 15 ust. 4 uchwały dotyczy potrzeb obrony cywilnej a nie wojskowej. Nie można go interpretować w oderwaniu od miejsca w uchwale, w którym został on umieszczony. Strona skarżąca nie ma więc racji wskazując na nieuwzględnienie całości porządku prawnego, gdyż nie doszło w tym zakresie do żadnej modyfikacji. Istnienie odmiennych rozwiązań na gruncie wojskowym nie stanowi przekonującego argumentu. Ponadto za zgodne z kompetencjami Prezesa ULC jest wskazanie wysokości 100 metrów i wyżej.

Organ nie zgodził się również z argumentacją Wojewody dotyczącą § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a uchwały. Wyjaśniono, że zakwestionowany przepis dotyczy stref ochronnych oraz ich zamiany w sytuacji zmiany przebiegu napowietrznej linii elektroenergetycznej. Skarżący upatruje w nim możliwości zmiany planu poza procedurą planistyczną oraz ryzyko rozciągnięcia ograniczeń w użytkowaniu terenu (zakazu zabudowy na pobyt stały oraz zadrzewiania) na tereny niewskazane w uchwale. Wskazując na błędność takiego stanowiska wyjaśniono, że wyznaczone na rysunku planu strefy ochronne linii elektroenergetycznych są wiążące dla napowietrznych linii elektroenergetycznych, których przebieg jest uwidoczniiony na mapach. Ponadto, w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu. Dalej zauważono, że zgodnie z § 13 ust. 1 uchwały możliwa jest zmiana linii (jej rozbudowa, modernizacja, likwidacja oraz zastosowanie rozwiązań zamiennych). Regulacja uchwały nie została w tym względzie zakwestionowana. Wynika ona wprost z art. 15 ust. 10 u.p.z.p. Skoro ustawodawca założył możliwość zmiany w odniesieniu do m.in., sieci elektroenergetycznej bez konieczności zmiany planu, to nie byłby racjonalnym ustawodawcą, gdyby jednocześnie kwestionował skutek takiej możliwości w postaci zmiany stref ochronnych. Zmiana napięcia istniejących sieci spowoduje zmianę strefy ochronnej. Nie jest możliwe, aby w takim przypadku strefa ochronna została mniejsza niż jest to wymagane. Według organu prawidłowość takiego rozumowania przesądził NSA w wyroku z dnia 23 października 2014 r. (sygn. akt I OSK 537/13). Zgodnie z tym wyrokiem „ani w punkcie 1, i ani w punkcie 10 ustępu 2 art 15 u.p.z.p. ustawodawca nie wprowadził wymogu precyzyjnego ustalenia szczegółowego przebiegu sieci infrastruktury technicznej, zwłaszcza mając na uwadze sieć podziemną, o znaczeniu lokalnym, przebiegającą pod powierzchnią ziemi. Samo sformułowanie „zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”, nakazuje przyjąć, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną. Im bardziej ogólne postanowienie planu miejscowego w zakresie dopuszczalności inwestycji o charakterze publicznym, tym większy margines swobody dla starosty w toku postępowania z art. 124 u.g.n. Nie zawsze w planach miejscowych wprost wskazuje się na umiejscowienie konkretnych inwestycji liniowych, a jedynie wspomina się o inwestycjach „o charakterze publicznym w zakresie infrastruktury przesyłowej”. Wobec powyższego podkreślono błędność przyjęcia, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 u.p.z.p. treść planu zagospodarowania ma przesądzać o trasie przebiegu sieci infrastruktury technicznej.

Organ podkreślił również kolejną niekonsekwencję, która miałaby polegać na tym, że likwidacja strefy (a więc de facto jej ograniczenie) nie jest kwestionowana w sprawie. Podsumowując, w przekonaniu strony, wyznaczona na rysunku planu strefa ochronna od napowietrznych linii elektroenergetycznych została oznaczona na rysunku planu dla istniejących napowietrznych linii energetycznych średniego napięcia 20 kV, a uchwała dopuszcza w § 13 ust. 1 likwidację istniejących linii, zmianę technologii i ich skablowanie lub zmianę przebiegu. W związku z powyższym, w dostosowaniu do stanu faktycznego, należy wyznaczyć strefy ochronne z zachowaniem ustaleń przewidzianych w § 8 ust. 5 pkt 2 uchwały. Brak jest więc podstaw do uznania, że ten przepis pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 9 i ust. 10 u.p.z.p., który wyraźnie wskazuje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Odnosząc się do stanowiska leżącego u podstaw zakwestionowania § 11 ust. 1 uchwały, organ zauważył, że Wojewoda uznał, iż wskazane w uchwale zasady i warunki scalania i podziału działek nie mogą ograniczać się jedynie do działek budowlanych. Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.g.n. gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, przy czym szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. W myśl definicji z art. 4 pkt 3 u.g.n. działką gruntu jest niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Wynika z powyższego, że pojęcie „działka gruntu” zawiera się w pojęciu „nieruchomość gruntowa”, przy czym tą ostatnią ustawa definiuje jako: „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności”. Dalej zauważono, że w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. wskazano, że w planie miejscowym należy uwzględnić minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Wymogów taki nie powstał dla innych działek niż budowlane. Zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p. przez działkę budowlaną należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów prawa miejscowego. Co za tym idzie działka budowlana może stanowić zarówno nieruchomość gruntową, jak i działkę gruntu, a o jej budowlanych charakterze przesądza potencjalne dopuszczenie realizacji obiektów budowlanych. Skoro ustawa planistyczna zawiera osobne zasady scalania i podziału działek budowlanych - nieistniejące dla innych działek, to należy wnioskować, że teoretycznie możliwe jest ograniczenie przepisów do tych działek. Pełnomocnik uznał, że pomimo posłużenia się pojęciem działka budowlana - z prostej językowej wykładni wynika, że zwrot ten może być stosowany per analogia również do innych działek niż budowlane.

Ustosunkowując się do zarzutu skierowanego wobec § 14 pkt 2 uchwały, w którym zakwestionowano dopuszczenie tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem użytkowania rolniczego lub sadowniczego, z uwagi na niewskazanie terminu takiego korzystania, Rada Gminy wskazała, że skoro uchwałodawca nie wskazał terminu użytkowania, to poprzez wnioskowanie per analogia z art. 35 u.p.z.p., należy przyjąć, iż chodzi o takie jego urządzenie incydentalne i przejściowe do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem.

Przechodząc do zarzutu odnoszącego się do § 19 pkt 2 lit. b oraz § 40 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały zauważono, że organ nadzoru zakwestionował możliwość posadowienia na terenach oznaczonych symbolem I.R/1-I.R/17 oraz II.R/2-II.R/3 napowietrznej infrastruktury technicznej. Wobec powyższego wskazano na niemożliwość ignorowania faktu, że w postępowaniu planistycznym należy uwzględniać dotychczasowe przeznaczenie i zagospodarowanie terenu. Podniesiono, że organ planistyczny tworząc plan oparł się na sporządzonej inwentaryzacji terenu określającej sposób jego dotychczasowego zagospodarowania. Na terenach rolnych istnieje w chwili obecnej napowietrzna infrastruktura techniczna. Tym samym plan w w/w paragrafach dopuszcza istniejącą infrastrukturę techniczną i umożliwia w przyszłości jej przebudowę. Dalej podniesiono, że na terenach rolnych klas bonitacyjnych I-III wymagana jest zgoda na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Tym samym wykluczone są nowe inwestycje wymagające wyłączenia z produkcji rolnej.

Ponadto podkreślono, że zasady uwzględniania w postępowaniu planistycznym dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu zostały przez ustawodawcę przewidziane na etapie sporządzania studium, które zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. ma charakter aktu o charakterze ogólnym, sporządzanego w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. W przekonaniu strony skarżonej, według przedstawionego stanu prawnego, nie można abstrahować od istniejącego stanu rzeczy. Istnienie linii napowietrznych na tych terenach stanowi emanację prawa nabytego. Brak jest podstaw, aby występować o zgodę na zmianę ich przeznaczenia w toku procedury planistycznej, gdyż zmiana ta już nastąpiła przed wszczęciem procedury planistycznej. Tereny te zostały zatem już skutecznie przeznaczone na cele związane z posadowieniem tam infrastruktury nadziemnej. W przekonaniu autora skargi również posadowienie

infrastruktury na wskazanych wyżej terenach nie stanowi o zmianie ich przeznaczenia. W dalszym ciągu będą one stanowiły tereny dolesień i tereny rolnicze. Ewentualna budowa na nich linii elektroenergetycznych nie wpłynie na zmianę przeznaczenia gruntów. Dlatego też nie doszło do istotnego naruszenia procedury planistycznej, które przesądzałyby o nieważności kwestionowanych przez organ nadzoru postanowień planu w odniesieniu do infrastruktury napowietrznej.

Przedstawiając stanowisko dotyczące zarzut dotyczącego § 30 pkt 3 lit. a, § 31 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 41 pkt 2 lit. c uchwały w zakresie braku określenia liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej dopuszczonej na terenach: zabudowy usługowej (§ 30 uchwały), zabudowy mieszkaniowej dopuszczonej na terenach usług publicznych (§ 31 uchwały) mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach usług, sportu i rekreacji (§ 33 uchwały) oraz na terenach obiektów produkcyjnych i usług (§ 41 uchwały) w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.U/1, II.UP/1, II.US/1, II.US/2 oraz II.P/8 strona przeciwna wskazała, że Wojewoda uznał, że obowiązek określenia takich miejsc parkingowych odnosi się również do funkcji uzupełniającej. Nie zgadzając się ze sformułowanym w tym względzie stanowiskiem zwrócono uwagę, że dla terenów zabudowy usługowej (oznaczonych symbolami U) dopuszczono lokalizację lokali mieszkalnych w budynkach usługowych. Dla terenów usług publicznych (UP) dopuszczono możliwość lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Dodatkowo dla terenów usług, sportu i rekreacji (US) oraz terenów obiektów produkcyjnych i usług (P) dopuszczono mieszkalnictwo, jako przeznaczenie uzupełniające. W takiej sytuacji, liczba miejsc parkingowych zgodnie z § 12 ust. 6 uchwały, co jest zgodne z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I. stanowi ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych. Dla zabudowy mieszkaniowej wskaźnik ten wynika wprost z § 12 ust. 6 planu, zaś lokali mieszkalnych wskaźnik dla funkcji uzupełniającej jest zdeterminowany wskaźnikiem dla głównego przeznaczenia terenu. Wynika to z faktu, że lokal taki istnieć będzie w ramach obiektu o innym przeznaczeniu (zgodnym z przeznaczeniem podstawowym). Lokale mieszkalne stanowią dopełnienie przeznaczenia podstawowego, dla którego ustalono ilość miejsc parkingowych w stosunku do powierzchni obiektów usługowych w § 12 ust. 6 pkt 6 uchwały. W przypadku wyodrębnienia w budynku niemieszkalnym lokalu mieszkalnego liczba miejsc parkingowych winna być obliczona łącznie dla całego obiektu, według wskaźnika odnoszącego się do powierzchni właściwej dla funkcji podstawowej. Powierzchnia użytkowa wyodrębnionego lokalu mieszkalnego wpłynie na końcową liczbę miejsc do parkowania dla danego terenu. Biorąc za podstawę powyższe, organ uznał za bezpodstawny zarzut braku ustalenia wszystkich obligatoryjnych elementów planu miejscowego dla ww. terenów.

Wyrokiem z dnia 8 września 2016 r. (sygn. akt II SA/Wr 568/15), po rozpatrzeniu wniesionej skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniosła Gmina Udanin, po rozpatrzeniu której Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 338/17) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu.

Zdaniem NSA m.in. nie jest oparty na usprawiedliwionej podstawie zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2013 r. poz. 1446; zwanej dalej „u.zm.pr.d.”) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez „błędne przyjęcie, że Rada Gminy Udanin winna była w ogóle określać minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, podczas gdy przepis ten zwalniał Radę Gminy z tego obowiązku, czym WSA naruszył wskazany przepis poprzez „jego błędne zastosowanie””. Powyższa ustawa (art. 5 u.zm.pr.d.) wprowadziła zmianę w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. odnośnie uwzględniania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Trafnie WSA dokonał wykładni przepisu art. 8 ust. 1, wskazując, że skoro w przedmiotowej sprawie ogłoszono o publicznym wyłożeniu projektu planu po dniu wejścia w życie cyt. ustawy (tj. po 1 lipca 2014 r.) to przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zmienionym cyt. ustawą brzmieniu miał zastosowanie w sprawie.

W konsekwencji powyższych uwag, NSA uznał, że nie jest oparty na usprawiedliwionej podstawie także zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez błędne przyjęcie, że Rada Gminy winna była

w uchwale odwołać się do ww. przepisu u.p.z.p. lub do art. 12a ustawy o drogach publicznych w zakresie minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, jak również błędne przyjęcie, że określenie w § 12 ust. 6 uchwały wskaźników jest niewystarczające, poprzez ich błędną wykładnię. Jak to zasadnie przyjął sąd wojewódzki, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., rozumiany zgodnie z regułami wykładni językowej, nie pozwala na wyprowadzenie z jego brzmienia w sposób jednoznaczny dodatkowego zastrzeżenia, zgodnie z którym w planie miejscowym należy każdorazowo, poza określeniem w sposób odrębny ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, dodatkowo określić również minimalną liczbę miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a także odrębnie dla każdego rodzaju tych miejsc sposób ich realizacji. Zgodzić należy się z sądem pierwszej instancji, że prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą cyt. przepisu będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Oznacza to, że w ramach jednego ogólnego zbioru miejsc do parkowania traktowane są miejsca do parkowania oraz miejsca dla posiadaczy kart parkingowych. Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc. Nie dopuścił się zatem sąd wojewódzki błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w ten sposób, że oczekiwał od rady gminy oznaczenia w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego projekt został publicznie wyłożony do wglądu po dniu 1 lipca 2014 r., że określone w jego ustaleniach minimalne liczby miejsc parkingowych obejmują także miejsca dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Zdaniem NSA zasadny jest zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisu art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a w konsekwencji art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w takim zakresie, w jakim sąd wojewódzki stwierdził nieważność planu Różana w całości. Wykładnia przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie. W zaskarżonym wyroku brak jest przekonywujących rozważań dotyczących tego, czy ewentualne stwierdzenie nieważności nie powinno dotyczyć jedynie części uchwały. Rozważając tę kwestię należało wziąć pod uwagę rozmiar i rangę naruszeń prawa i dokonać oceny tego, czy ustalenia planu w zakresie niezgodności ze wskazanymi przez sąd wojewódzki przepisami są na tyle wadliwe i ściśle związane z przeważającą częścią ustaleń planu, że nie ma możliwości wyeliminowanie jedynie postanowień naruszających zasady sporządzania planu, tak by zakres pozostawionych zapisów planu mógł w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów. Powinien sąd pierwszej instancji wypowiedzieć się także, czy pozostawienie w mocy pozostałych zapisów planu miejscowego nie doprowadzi do tego, że uchwała planistyczna będzie nieczytelna bądź niekompletna. W tym aspekcie uzasadnienie wyroku sądu pierwszej instancji narusza wymogi art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Jak wskazał NSA, WSA we Wrocławiu stwierdził w motywach swego wyroku dokonując wykładni przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., że „prawidłową realizację analizowanego obowiązku można odnieść, np. do wskazania obszaru, w którym taka minimalna liczba miejsc ma być wyznaczona. Może być to również wyłącznie teren dróg publicznych” (s. 16 uzasadnienia). Zarazem tuż po tym stwierdzeniu wskazano dalej, że „w realiach niniejszego planu miejscowego można bez większego problemu wskazać takie przeznaczenia terenu, w których ze względu na ogólną dostępność należało zabezpieczyć miejsca do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Niewątpliwie uwarunkowaniami przestrzennymi, które uzasadniają konieczności wyznaczenia takich miejsc są tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, czy też tereny zajęte przez obiekty biur i administracji, banków, handlu i usług, hurtowni, targowisk, oświaty, sportu i rekreacji, kościołów, cmentarzy, domów kultury i gastronomii, rejonowych przychodni zdrowia, prywatnych przychodni i gabinetów lekarskich, hoteli, pensjonatów i agroturystyki. Bezsporne są zatem okoliczności

faktyczne wskazujące, że na obszarze objętym planem istnieje „zapotrzebowanie” na miejsca parkingowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową” (s. 17 uzasadnienia). Takie stwierdzenia pozostają jednak ze sobą w rozziewie, skoro sąd pierwszej instancji uwzględniając skargę organu nadzoru stwierdził nieważność uchwały planistycznej w całości, to winien jednoznacznie wypowiedzieć się, czy zabezpieczenie miejsc parkingowych dla posiadaczy kart parkingowych może odnosić się wyłącznie do terenu dróg publicznych, czy także jest obowiązkowe w odniesieniu do innych terenów. Ma to istotne znaczenie, albowiem sąd wojewódzki nie zwrócił szczególnej uwagi, że w myśl § 12 ust. 8 uchwały „Dopuszcza się realizację miejsc postojowych na terenach dróg publicznych formie wydzielonych placów postojowych, pasów i zatok postojowych, na warunkach określonych w przepisach odrębnych”. Wątpliwość co do jednoznacznego stanowiska sądu w tym zakresie powoduje dalsze stwierdzenie, wedle którego „minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powinna zostać ustalona w ramach ustaleń ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, który to wymóg należy odnieść do każdego z przeznaczeń terenów ujętych w planie miejscowym” (s. 18 uzasadnienia).

W realiach przedmiotowej sprawy za przedwczesne zatem przyjdzie uznać stanowisko sądu pierwszej instancji, że „uzasadnionym okazał się zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności kwestionowanej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”. Takie stwierdzenie zresztą samo w sobie jest nietrafne, skoro Rada Gminy nie mogła dopuścić się naruszenia samego przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ile można było jej przypisać jedno z naruszeń, o których mowa w cyt. przepisie. Raz jeszcze wypadnie przywołać, że chodziło w tym przypadku o naruszenie „zasad sporządzania planu miejscowego”, nie zaś „istotnego naruszenie trybu” jego sporządzenia. Posłużenie się zatem przez sąd wojewódzki określeniem „istotne naruszenie” przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest nieuzasadnione w kontekście nakazu wyjaśnienia podstawy prawnej wydanego przez ten sąd rozstrzygnięcia.

Przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oznacza, że WSA we Wrocławiu ten raz jeszcze rozpozna skargę, biorąc pod uwagę ocenę wyrażoną w niniejszym wyroku oraz uwzględniając przy tym, że doszło do zmiany brzmienia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (nadany mu na mocy art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777) zmieniającej nin. ustawę z dniem 18 listopada 2015 r. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 części.

Po powrocie akt sprawa została zarejestrowana pod nową sygnaturą II SA/Wr 523/17.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiatami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.). W myśl zaś 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.

Należy również zwrócić uwagę na przepis art. 190 P.p.s.a., zgodnie z którym sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Związanie sądu administracyjnego oceną prawną, o jakiej mowa w art. 190 P.p.s.a. oznacza, że nie może

on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z wyrażonym we wcześniejszym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania. Użyte w art. 190 P.p.s.a. pojęcie „wykładni prawa” należy rozumieć, jako wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie przyjmuje się, że „związanie wykładnią prawa” oznacza wykładnię przepisów prawa materialnego, procesowego, jak i kwestii zastosowania określonego przepisu prawa jako podstawy do wydania określonego aktu. Przez ocenę prawną rozumie się powszechnie wyjaśnienie istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich stosowania w rozpoznawanej sprawie, zaś wskazania co do dalszego postępowania stanowią z reguły konsekwencje oceny prawnej. Dotyczą one sposobu działania w toku ponownego rozpoznania sprawy i mają na celu wskazanie kierunku, w którym powinno zmierzać przyszłe postępowanie dla uniknięcia wadliwości.

Powyższe uwagi mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, bowiem w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 338/17) Naczelny Sąd Administracyjny uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisu art. 141 § 4 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a w konsekwencji art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w takim zakresie, w jakim sąd wojewódzki stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Zanim jednak szczegółowo przedstawione zostanie stanowisko Sądu, które zaważyło na konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości należy odnieść się do przedstawionego w odpowiedzi na skargę wniosku o odrzucenie skargi z powodu nieprawidłowego oznaczenia przez Wojewodę strony niniejszego postępowania, tj. wskazania, że jest nią Rada Gminy Udanin, podczas gdy według pełnomocnika powinna nią być Gmina Udanin – kwestia ta została już przesądzona przez NSA. Sąd ten stwierdził, że trafnie WSA we Wrocławiu przywołuje na wsparcie swego stanowiska w przedmiocie uczynienia stroną postępowania sądowego Radę Gminy Udanin motywy zawarte w uchwale składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12 (ONSAiwsa 2013, nr 2, poz. 21). W uchwale tej, eksponując szczególne znaczenie przepisów u.s.g. odnośnie zasad reprezentacji gminy na zewnątrz przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskazywano jednakże, iż z uwagi na to, że mienie komunalne (własność i inne prawa majątkowe) należą do gminy, a za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt i to do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym – koszty sądowe zasądzone są od gminy. Dochodziło zatem do swoistego paradoksu, bo zdolność sądową przyznawano – w myśl omawianej koncepcji – radzie gminy, ale już koszty związane z uczestnictwem w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma ponosić gmina (którą reprezentuje wójt). Tym samym, zdolność sądowa rady gminy nie jest zdolnością w pełnym tego słowa znaczeniu, bo – w odniesieniu do kosztów – przyznaje się ją gminie, reprezentowanej przez wójta. W przypadku gminy oznacza to, że ustawowo przypisana wójtowi kompetencja do jej reprezentowania, obejmuje kompetencje do dokonywania czynności procesowych „na zewnątrz” w postępowaniu sądowym. Te uprawnienia wójta wynikające m.in. z osobowości prawnej gminy, dodatkowo są wzmacniane poprzez charakter jego funkcji. Z przywołanej uchwały wynika, że podmiotem władzy publicznej jest gmina, mająca osobowość prawną. Ma zatem ona zdolność sądową, dokonuje czynności w postępowaniu sądowym przez organy albo osoby upoważnione do dokonywania czynności w jej imieniu. W strukturze gminy organami są rada jako organ stanowiący i wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy, zadania i kompetencje tych organów są ustawowo określone i rozdzielone i nie powinny być, bez szczególnego uzasadnienia, przenoszone między nimi. Takie poglądy odnośnie sposobu reprezentowania organów gminy w sprawach ze skarg na uchwały rady gminy prezentowane były także w judykaturze w okresie sprzed podjęcia powyższej uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Powyższe pozwala zatem na powtórzenie treści poprzedniego wyroku (sygn. akt II SA/Wr 568/15), że zgodnie z art. 32 P.p.s.a. stroną w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. W związku z tym w sprawie ze skargi na uchwałę rady gminy stroną jest rada gminy, której uchwała jest przedmiotem skargi. Po drugie, powyższego stanowiska nie podważa również uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., z której wynika, że w postępowaniu przed sądem

administracyjnym w sprawach skarg, których przedmiotem jest uchwała rady gminy, zdolność procesową (art. 26 § 1 w zw. z art. 28 § 1 i art. 32 P.p.s.a.) ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), chyba że w sprawie zachodzą okoliczności szczególne, których nieuwzględnienie mogłoby prowadzić do pozbawienia rady gminy prawa do ochrony sądowej. W ocenie Sądu w niniejszej sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności, o których mowa w przywołanej uchwale. W takim przypadku, zdolność sądową - pozwalającą występować przed sądem w przypadku osoby prawnej jaką jest gmina, zgodnie z art. 31 u.s.g., posiada wójt, który reprezentuje gminę na zewnątrz. Wójt reprezentuje gminę, której system organizacyjny składa się z dwóch organów. Jednemu z nich - wójtowi - jako organowi wykonawczemu ustawa powierza funkcje reprezentanta gminy „na zewnątrz”, a zatem także w postępowaniach sądowych, które mają taki właśnie, zewnętrzny charakter. Skarga została zatem zgodnie z intencjami Wojewody zakwalifikowana jako wniesiona na uchwałę Rady Gminy Udanin nr IV.14.2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. W takim przypadku Wójt Gminy Udanin reprezentuje Gminę w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Nieuwzględnienie wniosku dotyczącego odrzucenia skargi pozwala powrócić do żądania skargi stwierdzenia nieważności całego planu, a mianowicie naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że NSA uznało, iż WSA we Wrocławiu trafnie dokonał wykładni przepisu art. 8 ust. 1 u.zm.pr.d., wskazując, że skoro w przedmiotowej sprawie ogłoszono o publicznym wyłożeniu projektu planu po dniu wejścia w życie cyt. ustawy (tj. po 1 lipca 2014 r.), to przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zmienionym brzmieniu miał zastosowanie w sprawie. W tym stanie rzeczy Rada Gminy powinna była uwzględnić zaistniałe zmiany art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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.

Należy w tym miejscu zauważyć, że NSA w wyroku kasacyjnym o sygn. akt II OSK 338/17 uznał, iż zasadnie przyjął sąd wojewódzki, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. rozumiany zgodnie z regułami wykładni językowej nie pozwala na wyprowadzenie z jego brzmienia w sposób jednoznaczny dodatkowego zastrzeżenia, zgodnie z którym w planie miejscowym należy każdorazowo, poza określeniem w sposób odrębny ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, dodatkowo określić również minimalną liczbę miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a także odrębnie dla każdego rodzaju tych miejsc sposób ich realizacji. Prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą ww. przepisu będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Oznacza to, że w ramach jednego ogólnego zbioru miejsc do parkowania traktowane są miejsca do parkowania oraz miejsca dla posiadaczy kart parkingowych. Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc.

Mocą § 12 ust. 6 zaskarżonej uchwały w ramach ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacyjnego i zasad obsługi komunikacyjnej, Rada Gminy określiła liczbę stanowisk postojowych dla samochodów osobowych, nie odnosząc się jednak do kwestii minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Biorąc jednak pod uwagę stwierdzenie NSA, że „w ramach jednego ogólnego zbioru miejsc do parkowania traktowane są miejsca do parkowania oraz miejsca dla posiadaczy kart parkingowych”, Sąd stwierdził, że niepodanie, iż w ramach tej liczby są również zawarte miejsca do parkowania samochodów wyposażonych w kartę parkingową, nie stanowi naruszenia o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Tym samym brak jest podstaw – jak domaga się tego strona skarżąca – do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Zdaniem Sądu posłużenie się przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. sformułowaniem „w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji” oznacza, że sam organ planistyczny wskazuje tereny, na których miejsca o takim przeznaczeniu mają być określone i ich ilość albo ustalając wskaźniki, przy zastosowaniu których ich liczba ma być przyjęta, albo samodzielnie konkretyzując tą ilość. Zakres tego elementu aktu planistycznego został niejako uzupełniony treścią § 4 pkt 9 lit. c rozp.M.I. stanowiącego, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać 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.

W ocenie Sądu z przywołanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynikają dwa wymogi, które dotyczą obowiązku uwzględnienia w planie miejsc do parkowania. Pierwszy odnosi się do obowiązku wskazania minimalnej liczby miejsc do parkowania, a drugi do określenia sposobu realizacji tego obowiązku. Zdaniem Sądu drugi z wymogów odnosi się do wskazania obszaru, w którym taka minimalna liczba miejsc ma być wyznaczona.

Dla prawidłowej realizacji objętego przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązku określenia w planie miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ramach określonej minimalnej ilości miejsc parkingowych wystarczające jest zatem uwzględnienie takich miejsc w ramach ogólnej minimalnej liczby miejsc parkingowych określonych dla poszczególnych przeznaczeń terenów. Na gruncie analizowanego przepisu poprawnym będzie również odwołanie się w planie do regulacji wynikającej z art. 12a ustawy o drogach publicznych i ustalenie liczby miejsc postojowych przeznaczonych do parkowania pojazdów z kartą parkingową i sposobu realizacji na zasadach określonych w tym przepisie.

Przyjmując takie stanowisko w odniesieniu do omawianej kwestii, należy odwołać się również do wykładni celowościowej i systemowej. O zgodzie z wykładnią celowościową przyjętego rozumienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. świadczy możliwość realizacji zakładanego przez ustawę z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw celu wprowadzonych zmian jakim jest zabezpieczenie miejsc przeznaczonych do parkowania dla osób niepełnosprawnych. Natomiast dokonując wykładni systemowej, należy zwrócić uwagę na zachowanie spójności pomiędzy zaprezentowanym rozumieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. a regulacją wynikającą z dodanego na mocy art. 3 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw - przepisu art. 12a ustawy o drogach publicznych.

Norma wynikająca z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. ma szerszy zakres regulacji, gdyż nie odnosi się tylko do systemu komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, ale do zagospodarowania wszystkich terenów objętych postanowieniami planu. Zgodnie z art. 12a ustawy o drogach publicznych organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu. Stosownie zaś do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych status drogi publicznej zawężony został do dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Nie każda zatem droga spełniająca funkcję ciągu komunikacyjnego jest uznawana za drogę publiczną. Aby droga zyskała taki status, musi zostać zaliczona w trybie przewidzianym w ustawie o drogach publicznych do jednej z wymienionych kategorii dróg. Oznacza to, że drogi niezaliczone do kategorii dróg publicznych, m.in. drogi dojazdowe do gruntów rolnych, są drogami wewnętrznymi. Stosownie do art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym „strefą zamieszkania” jest obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 16a powyższej ustawy „strefą ruchu” jest obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi. W świetle powyższych regulacji należy stwierdzić, że problem związany z wyznaczeniem i zabezpieczeniem odpowiedniej ilości miejsc parkingowych dla posiadaczy kart parkingowych, a więc osób niepełnosprawnych nie dotyczy tylko i wyłącznie dróg publicznych, stref ruchu

i stref zamieszkania. Poza terenami dróg publicznych, których wyznaczenie w ramach kształtowania układów komunikacyjnych w przestrzeni publicznej ma charakter obligatoryjny, oraz poza wyznaczonymi strefami ruchu oraz strefami zamieszkania, przy czym w tym przypadku ich wyznaczenie należy wyłącznie do decyzji podmiotów zarządzających danymi terenami, na których zlokalizowane są drogi, minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powinna zostać ustalona w ramach ustaleń ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania, który to wymóg należy odnieść do każdego z przeznaczeń terenów ujętych w planie miejscowym.

W tym kontekście widoczny jest szerszy zamysł ustawodawcy, że przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 12a ustawy o drogach publicznych nie są dwoma nakładającymi się na siebie obowiązkami, ale dwoma wzajemnie się uzupełniającymi aspektami tego samego obowiązku, jakim jest zabezpieczenie w przestrzeni publicznej miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych.

W zaskarżonej uchwale ustalenia w omawianym powyżej zakresie przyjęte zostały w § 12, w którym w ust. 6 określono wskaźniki, według których ustala się minimalną liczbę miejsc postojowych dla samochodów osobowych w poszczególnych kategoriach przeznaczenia terenu i obiektów. Ponadto, w ust. 8 § 12 dopuszczono realizację miejsc postojowych na terenach dróg publicznych w formie wydzielonych placów postojowych, pasów i zatok postojowych, na warunkach określonych w przepisach odrębnych. W ocenie Sądu ustalenia zawarte w § 12 ust. 6 zaskarżonej uchwały wskazują, że lokalny prawodawca dla danej kategorii przeznaczenia terenu (rodzaju zabudowy) określił ilość miejsc do parkowania. Postanowił również, że miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów należy usytuować na terenie lub zespołu działek, do których posiada się tytuł prawny wraz z budową, przebudową, rozbudową lub nadbudową albo zmianą funkcji obiektów budowlanych. Pozwala to przyjąć, że w ramach ogólnej (faktycznej) liczby miejsc postojowych przeznaczone są miejsca na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Dopiero zaś na etapie stosowania postanowień uchwały i opracowywania konkretnego projektu inwestycyjnego możliwe będzie określenie liczby miejsc parkingowych dla danej nieruchomości z jednoczesnym określeniem liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). zgodnie z § 18 ust. tego rozporządzenia zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne (§ 18 ust. 2). Wydając pozwolenie na budowę organy administracji architektoniczno-budowlanej muszą dokonać oceny zgodności projektu budowlanego z miejscowym planem obowiązującym na tym obszarze oraz ustalić zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane). Jeśli zatem w planie miejscowym nie uregulowano w sposób jednoznaczny kwestii minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to w zależności od przeznaczenia terenu należy takie miejsca przewidzieć dla stałych użytkowników (mieszkańców) i przebywających okresowo (gości) i osób niepełnosprawnych. Brak tych regulacji nie ma większego znaczenia skoro dla zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu muszą być one przewidziane. Nie wystąpi zatem sytuacja kiedy zaplanowany do budowy obiekt otrzyma pozwolenie na budowę, jeśli projekt budowlany nie będzie przewidywał miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych. Miejsca parkingowe, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne, muszą - stosownie do przeznaczenia i sposobu zabudowy działki - zostać przewidziane, inaczej projekt budowlany jest niezgodny z przepisami technicznymi i pozwolenie na budowę nie może zostać wydane zgodnie z prawem.

Tym samym brak jednoznacznego uregulowania kwestii miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem budowlanym, bowiem uchybienie to może zostać

wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu na potrzeby wydania pozwolenia na budowę.

Istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., oznacza takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego. W świetle wykładni dokonanej w wyroku NSA, w rozpoznawanej sprawie brak wskazania, że w ramach dopuszczanej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczonej na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, nie prowadzi do sytuacji, że - gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego - przyjęte ustalenia planistyczne byłyby jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte. Skoro nie ma konieczności określenia odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc, brak takiego wskazania nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Uwzględniając powyższe, nieuzasadnionym okazał się zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności zakwestionowanej uchwały w całości z uwagi na istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Sąd nie podzielił również zarzutu odnoszącego się do zgodności z prawem regulacji zawartej w § 30 pkt 3 lit. a, § 31 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 41 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały.

Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podzielił stanowiska organu nadzoru dotyczącego zarzutu podjęcia § 30 pkt 3 lit. a we fragmencie „dopuszczalne lokale mieszkalne w budynku przeznaczenia podstawowego pod warunkiem ich ochrony przed ewentualnymi uciążliwościami”, § 31 pkt 2 lit. a, § 33 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit. c, § 41 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozp.M.I. W kwestionowanych przepisach Rada Gminy uregulowała kwestie związane z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej na terenach: zabudowy usługowej i rzemiosła (§ 29 uchwały), usług publicznych (§ 30 uchwały), usług turystyki (§ 33 uchwały) w ramach przeznaczenia uzupełniającego dla terenów II.U/3-II.U/5, II.UP/1, II.UP/2, II.UT/1-II.UT/3. Sąd doszedł do przekonania, że dla tych terenów dopuszczono jako uzupełniającą funkcję zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa, jednak nie wskazano w uchwale ilości miejsc parkingowych względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie. W analizowanym już wcześniej § 12 ust. 6 uchwały Rada Gminy określiła liczbę miejsc parkingowych dotyczącą stanowisk postojowych dla zabudowy mieszkaniowej w zabudowie zagrodowej (pkt 1) oraz w zabudowie jednorodzinnej (pkt 2). Brak jest natomiast określenia ilości miejsc postojowych dla lokali mieszkalnych dopuszczonych na terenach zabudowy usługowej (§ 30 uchwały), zabudowy mieszkaniowej dopuszczanej na terenach usług publicznych (§ 31 uchwały), mieszkalnictwa dopuszczonego na terenach usług sportu i rekreacji (§ 33 uchwały) oraz na terenach obiektów produkcyjnych i usług (§ 41 uchwały). Sąd przyjął, że skoro dla danego terenu w planie miejscowym przeznaczono różne funkcje, to wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów winien odnosić się do każdej z przewidzianych funkcji. Jednak opisane naruszenie prawa nie uzasadniało wyeliminowania z obrotu prawnego ww. przepisów zaskarżonej uchwały. Należało uwzględnić, że wymaganie urządzenia miejsc postojowych realizuje się przy zagospodarowaniu działki, czyli w fazie realizacji planu w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przy dokonywaniu w tym zakresie kontroli zamierzenia inwestycyjnego organ architektoniczno-budowlany stosuje przede wszystkim przepis § 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Projekt budowlany podlega ocenie zarówno odnośnie zgodności z planem miejscowym, jak i § 18 rozporządzenia. W przypadku braku odpowiedniego ustalenia w planie miejscowym, przepis § 18 tego rozporządzenia w wystarczający sposób pozwala na ustalenie wymaganej liczby miejsc. Skoro organ uchwalił wymaganą liczbę miejsc postojowych dla wszelkiego rodzaju zabudowy na przeznaczonych do tego terenach, to pozostawienie w sferze interpretacji tych ustaleń w kwestii liczby miejsc wymaganej dla uzupełniającej zabudowy mieszkaniowej, nie stanowiło w ocenie Sądu podstawy do stosowania sankcji

nieważności, ale uznania, że w przywołanych przepisach uchwały nastąpiło nieistotne naruszenie prawa, które nie eliminuje ich z obrotu prawnego (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 326/15, z dnia 18 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 297/15).

W powyższym zakresie skargę należało oddalić. Stąd orzeczono jak w punkcie drugim sentencji wyroku.

Odnosząc się zaś do pozostałych zarzutów skargi, rację ma organ nadzoru, podnosząc zarzut podjęcia § 7 ust. 19 oraz § 15 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych. Rada Gminy w powołanych przepisach uregulowała konieczności zgłoszenia Szefostwu Służb Ruchu Lotniczego RP budowy elektrowni wiatrowej przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz wskazała na obowiązywanie dla elektrowni wiatrowych jako przeszkód lotniczych o wysokości ponad 100 m przepisów odrębnych. Wnikliwa analiza treści skargi prowadzi do konkluzji, że skarżący precyzyjnie wskazał przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulujące kwestie zamieszczone w uchwale. Skoro, jak wynika z treści rozporządzenia, konkretny obowiązek (zgłaszanie przeszkód lotniczych) został już uregulowany przepisem prawa powszechnie obowiązującego nie istnieją podstawy do powielanie analogicznej regulacji w zapisach prawa miejscowego. Nie można także pominąć faktu, o czym zresztą traktuje skarga, że Rada Gminy nie posiadała kompetencji do dokonywania takowych uregulowań. Tym bardziej trafny jest zarzut odnoszący się do § 15 ust. 4 uchwały, gdzie w sposób sprzeczny z treścią rozporządzenia dokonano modyfikacji obowiązujących przepisów regulacjami zaskarżonej uchwały. Potwierdza się więc zarzut skargi istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 2, § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych.

Akceptując kolejny z zarzutów skargi przyjdzie zauważyć, że z treści § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały wynika, iż ustalając strefy ochronne wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych Rada Gminy dopuściła zmiany położenia tych stref w przypadku zmiany przebiegu samych linii. Kwestionując ów zapis Wojewoda poczynił zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. Jego zdaniem, Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, w których obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień, bowiem przebieg linii energetycznych może ulegać dowolnym zmianom, które nie będą musiały zostać odznaczone w planie. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązują zakazy określone w § 8 ust. 6 zaskarżonej uchwały, może być, przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Analiza zapisów uchwały w tym względzie oraz stanowiska prezentowanego przez pełnomocnika gminy w odpowiedzi na skargę prowadzić musi do przyjęcia, że intencją gminnego prawodawcy było dopuszczenie możliwości swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, ponieważ lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi oraz wprowadzania zadrzewień nie jest możliwa. Konieczność takiego przesunięcia strefy ochronnej niewątpliwie może być podyktowane uwzględnieniem warunków ekonomicznych czy nowych technologii. Jakkolwiek sam zamysł był słuszny, to jednak niewątpliwie została stworzona możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie, który zagadnienia związane z zasadami ochrony środowiska i przyrody winien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, bez pozostawiania możliwości niejako „następczego” ich regulowania. Zgodzić się zatem należy ze skarżącym, że plan miejscowy powinien precyzyjnie i jasno regulować przebieg strefy ochronnej wzdłuż linii energetycznej. Tymczasem przepis uchwały w zakwestionowanym brzmieniu stanowi niewątpliwie przykład regulacji ograniczającej sposób użytkowania nieruchomości, przez którą przebiega linia energetyczna, jednocześnie dopuszcza „zmianę położenia tej strefy”, przy czym nie wskazuje trybu i sposobu dokonania owej zmiany. Regulacja taka w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem nie jest dopuszczalne, na gruncie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., przeniesienie kompetencji do uregulowania przebiegu linii

energetycznej i strefy ochronnej na inny organ niż rada gminy uchwalająca plan miejscowy. Z tych powodów należało stwierdzić nieważność § 8 ust. 5 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały.

Rozpoznając niniejszą skargę należało dojść do przekonania, że Rada Gminy podejmując zakwestionowaną uchwałę, nie ustrzegła się istotnego błędu w zakresie regulacji prawnej przyjętej w § 11 ust. 1 we fragmencie „budowlane”. Sąd rozpoznający skargę podzielił zarzut, że wskazany fragmenty uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12, art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozp.M.I. oraz art. 4 pkt 3 u.g.n. Wymieniony przepis uchwały odnosi się do wskaźników i parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Podając minimalną powierzchnię nowowydzielonych działek Rada wskazała, że parametr ten dotyczy jedynie "działki budowlanej". Zdaniem Sądu takie zawężenie tego jakich działek dotyczy plan miejscowy było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozp.M.I. powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada nie jest uprawniona do tego, by ograniczyć się do podania tylko parametrów działek budowlanych, bowiem takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie do parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

Następnie przyjdzie stwierdzić, że w § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały postanowiono, że „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 2) użytkowania rolnego lub sadowniczego”. Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenie miejscowego planu narusza w sposób istotny przepis art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. § 4 pkt 10 rozp.M.I. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów w planie miejscowym należy obowiązkowo określić sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Stosownie natomiast do treści § 4 pkt 10 rozp.M.I. ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. W ustaleniach miejscowego planu dla tymczasowego zagospodarowania terenu użytkowania rolnego lub sadowniczego – wbrew przywołanym przepisom ustawy i rozporządzenia – nie określono terminu tymczasowego urządzania lub użytkowania. W związku z tym konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 14 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Podobnie jako naruszający prawo należało ocenić regulację uchwały zawartą w § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 40 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” w zakresie terenów oznaczonych symbolami I.R/1–I.R/17 oraz II.R/2–II.R/3 (tereny rolnicze), gdzie dopuszczono m.in. prowadzenie sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Przyjdzie zauważyć, że organ nadzoru, poza zarzutem naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poczynił zarzut naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. Dla porządku zauważyć należy, że w niniejszej sprawie nie mogło dojść do naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., gdyż przepis ten w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ze względu na datę podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu (tj. 1 września 2010 r.) nie mógł mieć w niniejszej sprawie zastosowania. W związku z powyższym postawiony przez organ nadzoru zarzut braku zgody należy oceniać w kontekście art. 17 pkt 8 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym do 20 października 2010 r. Przepis ten stanowił o konieczności uzyskania w toku procedury planistycznej przez wójta, burmistrz lub prezydent miasta zgody w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W zakresie określenia w planie miejscowym sposobu zagospodarowania podlegających ochronie gruntów rolnych konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z ustawy tej wynika, że ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 3 ust. 2 pkt 1), przy czym przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych (art. 4 pkt 6). Z kolei z art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. wynika, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W niniejszej sprawie na terenach oznaczonych odpowiednio symbolami I.R/1-I.R/17 oraz II.R/2-II.R/3 (tereny rolnicze) wskazano jako jedno z przeznaczeń – sieci napowietrznej infrastruktury technicznej. Dopuszczenie realizacji na gruntach rolniczych urządzeń infrastruktury technicznej jest równoznaczne z dopuszczeniem innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolniczych. Stwarza to tym samym możliwość wykorzystywania gruntów rolnych w sposób nierolniczy bez zachowania wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Aby dopuścić w planie możliwość innego niż rolnicze wykorzystanie terenu w myśl art. 17 pkt 8 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien wystąpić o wydanie zgody w zakresie zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze. Tymczasem z materiałów planistycznych wynika, że na terenach I.R/1–I.R/17 oraz II.R/2-II.R/3 znajdują się obszary użytków rolnych klasy bonitacyjnej I-III, a Gmina nie uzyskała zgody właściwego organu na ich nierolnicze wykorzystanie, tj. pod budowę napowietrznych sieci infrastruktury technicznej. W dokumentacji planistycznej znajduje się wprawdzie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (GZ.tr.057-602-10/13) z dnia 30 kwietnia 2014 r., jednakże zgoda na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze dotyczy tylko części terenów rolnych o klasie bonitacyjnej II-III objętych ustaleniami przedmiotowego planu, a nie obejmuje terenów I.R/1-I.R/17 oraz II.R/2-II.R/3, co potwierdzają także wyjaśnienia udzielone przez Wójta Gminy Udanin (pismo z dnia 9 czerwca 2015 r. sygn. OS.671.2.R.2015).

Dopuszczenie lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem na gruntach rolnych klas I-III powinno być poprzedzone zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Wymaga to m.in. zgody właściwego organu. Ustalenia planu stwarzają sytuację, w której obiekty infrastruktury technicznej będą mogły zostać usytuowane na gruntach rolnych klasy I-III. Stąd brak wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszeregowanych w klasach I-III, należy traktować jako istotne uchybienia procedury planistycznej. Takie uchybienie proceduralne pojawiło się w procedurze zmierzającej do przyjęcia przedmiotowej uchwały, co uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności § 19 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” oraz § 40 pkt 2 lit. b we fragmencie „napowietrznej i” skarżonej uchwały.

Uwzględniając powyższe, Sąd w pełni podzielając zarzuty i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru w powyższym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

W punkcie trzecim orzeczono na podstawie art. 200 w związku z art. 206 P.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 ze zm.). Zgodnie z art. 206 P.p.s.a. sąd może w uzasadnionych przypadkach odstąpić od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania w całości lub w części, w szczególności jeżeli skarga została uwzględniona w części niewspółmiernej w stosunku do wartości przedmiotu sporu ustalonej w celu pobrania wpisu. W niniejszej sprawie zastosowanie tego przepisu jest uzasadnione częściowym uwzględnieniem skargi.