



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 listopada 2024 r.

Poz. 5892

WYROK NR II SA/WR 587/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

asesor WSA Marta Pawłowska

sekretarz sądowy Aneta Januszkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 czerwca 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Gromadka
z dnia 30 maja 2023 r. nr LVIII/445/23
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy
Gromadka

I. stwierdza nieważność § 9 ust 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „budowę nowej oraz rozbudowę,” § 9 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 21, § 26 oraz załącznika graficznego nr 5 w zakresie terenu o symbolu 1 PP-PS i załącznika graficznego nr 7 w zakresie terenu o symbolu 1 MN-U zaskarżonej uchwały;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru), działając jako organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej: u.s.g.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę nr LVIII/445/23 Rady Gminy Gromadka z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka. Organ nadzoru wniósł o: 1/ stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „budowę nowej oraz rozbudowę,” § 9 ust. 2 pkt 5 lit. c, § 21, § 26 uchwały nr LVIII/445/23 Rady Gminy Gromadka z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka, zwanej dalej „uchwałą” oraz załącznika graficznego nr 5 w zakresie terenu o symbolu 1 PP-PS, a także załącznika graficznego nr 7 w zakresie terenu o symbolu 1MN-U; 2/ zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając żądania skargi Wojewoda zarzucił podjęcie:

- § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „budowę nowej oraz rozbudowę,” oraz
- § 9 ust. 2 pkt 5 lit. c uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej: u.p.z.p.), § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404, dalej: rozporządzenie), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy oraz w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie budowy i rozbudowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po budowie lub rozbudowie oraz dopuszczenie dowolnej lokalizacji sieci elektroenergetycznych;
- § 21 oraz załącznika graficznego nr 5 do uchwały, w zakresie terenu o symbolu 1PP-PS z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na przeznaczeniu wyznaczonego terenu na teren produkcji przemysłowej, teren składów i magazynów, podczas gdy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy ustala dla tych terenów funkcję R, czyli tereny pozostające w użytkowaniu rolniczym;
- § 26 ust. 2 pkt 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez określenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 1MN-U w obrębie Krzyżowa wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy niezgodnie z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w § 9 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którymi jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (§ 9 uchwały obejmuje regulacje dotyczące infrastruktury technicznej). Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 11 rozporządzenia. W akcie tym określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Organ wyjaśnił, że „infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować - między innymi - urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu. Według Wojewody przepisy § 9 pkt 5 uchwały odnoszą się do elementu infrastruktury technicznej służącej do przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej (określonego jako sieć dystrybucyjna napowietrzna wysokiego, średniego i niskiego napięcia).

Według Wojewody kwestionowany fragment § 9 pkt 5 lit. a zaskarżonej uchwały, umożliwiający umieszczenie linii elektroenergetycznych WN, SN i nN wraz z przyłączami w wykonaniu kablowym lub napowietrznym, stacji elektroenergetycznych SN (w tym stacji SN/nN) w wykonaniu wewnętrznym lub napowietrznym oraz fragment § 9 pkt 5 lit. c umożliwiający lokalizację trasy inwestycji pomiędzy właścicielami terenu i gestorem sieci bez konieczności zmiany dokumentu planistycznego - stanowią w istocie zezwolenie na dowolną lokalizację sieci elektroenergetycznych. Zastosowana zaś w uchwale koncepcja realizacji jednego

z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 11 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być bowiem kształtowane bez określenia ich sytuowania. Organ podkreślił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Ponadto realizacja infrastruktury technicznej oznacza konieczność wyznaczenia stref ochronnych i pasów technologicznych w granicach których wprowadza się ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. W sytuacji gdy regulacje odnośnie linii energetycznej dotyczą wyłącznie już istniejących sieci, zaś w kwestii dopuszczenia nowych sieci nie przewidziano ich lokalizacji doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Zdaniem organu nadzoru brak wyznaczenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i brak wyznaczenia stref i pasów powoduje dowolność w zagospodarowaniu przez inwestora terenu objętego planem. Sytuacja, w której nie jest znany przebieg pasów stref ochronnych od poszczególnych systemów infrastruktury technicznej, a równocześnie dopuszczona jest rozbudowa i budowa nowych sieci, ma negatywny wpływ na decyzje podejmowane przez inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem wiadomo czy zlokalizowanie inwestycji na danym terenie nie okaże się sprzeczne z przebiegiem sieci infrastruktury technicznej, która może powstać w przyszłości.

Ponadto Wojewoda wskazał, że w kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest naruszeniem ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gromadka w brzmieniu ustalonym uchwałą nr LVI/431/23 Rady Gminy Gromadka z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębach: Gromadka, Modła, Wierzbowa”. W § 21 uchwały dla terenu o symbolu 1PP-PS ustalono przeznaczenie: teren produkcji przemysłowej, teren składów i magazynów. Określony w załączniku graficznym nr 5 do uchwały teren 1PP-PS położony jest na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarach R - tereny pozostające w użytkowaniu rolniczym, w tym łąki i pastwiska. W związku z powyższym - w wyniku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy stwierdzono naruszenie ustaleń studium, poprzez ustalenie w uchwale dla terenu 1PP-PS przeznaczenia w postaci terenu produkcji przemysłowej, terenu składów i magazynów.

Wyrys ze Studium na załączniku nr 5 do uchwały nr LVIII/445/23 Rady Gminy Gromadka z dnia 30 maja 2023 r., a także System Informacji Przestrzennej gminy Gromadka pokazują, że teren 1PP-PS, czyli działka 637, jest w zasięgu terenu rolnego, w związku z czym tłumaczenie zaistniałej sytuacji podkładem mapowym nie może zostać przyjęte, gdyż oznaczałoby to, że rysunek Studium został opracowany niewłaściwie i nie jest obowiązujący.

Podjętych ustaleń w § 21 uchwały nie wyjaśnia również wskazany przez Gminę zapis Studium, gdyż co prawda, przewiduje on możliwość korekty zasięgu poszczególnych stref na etapie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz w dokumentacji planistycznej na etapie przystąpienia do sporządzania, nie ma żadnej informacji odnośnie korekty zasięgu stref. Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność przez ustalenia planu miejscowego ustaleń aktualnie obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w związku z czym, jak wskazuje Wojewoda, nie jest możliwe przyjęcie tłumaczenia Gminy w zakresie, w jakim odwołuje się do procedowanego obecnie projektu rysunku zmiany Studium. Organ nadzoru podkreślił, że jakkolwiek doprecyzowanie zasad zagospodarowania danego terenu jest w planie dopuszczalne, z uwagi na fakt, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego zawierającym normy o charakterze programowym, to fakt związania nim organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.) sprawia, że nie jest dopuszczalne na etapie sporządzania planu zupełne pominięcie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów.

Wojewoda podkreślił, że organy Gminy Gromadka w toku sporządzania i uchwalania niniejszego planu związane były wynikającym ze Studium ograniczeniem, polegającym na braku możliwości ustalenia - dla terenu 1PP-PS, położonych na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarach R - przeznaczenia w postaci terenu produkcji przemysłowej, terenu składów i magazynów.

Jako kolejne istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego Wojewoda wskazał naruszenie ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gromadka w brzmieniu określonym uchwałą Nr LIII/399/22 Rady Gminy Gromadka z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębach:

Ośla, Różniewicz, Krzyżowa”. W § 26 ust. 2 pkt 8 tej uchwały dla terenu o symbolu 1MN-U ustalono, że maksymalna powierzchnia zabudowy nie powinna przekroczyć 60% powierzchni działki. Określony w załączniku graficznym nr 7 do uchwały teren 1MN-U położony jest na wyznaczonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarze MUn - obszary zabudowy mieszkaniowej, drobnej wytwórczości oraz innych usług nieuciążliwych, dla którego w studium (str. 58 załącznika nr 1 do uchwały nr LIII/399/22 Rady Gminy Gromadka z dnia 29 grudnia 2022 r.) postanowiono o maksymalnej powierzchni zabudowanej o wartości do 50% działki. W związku z powyższym stwierdzono naruszenie ustaleń studium, poprzez określenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 1MN-U w obrębie Krzyżowa wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy niezgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy w tym zakresie.

Wojewoda podkreślił, że uchwała będąca aktem prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy takiej uchwały winny być jednoznaczne, czytelne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem planistycznym, wobec czego jej postanowienia powinny być na tyle konkretne i jednoznaczne, aby możliwe było ich bezpośrednie stosowanie. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, nie zasługuje na przyjęcie wyjaśnienie Wójta Gminy Gromadka, że użyte w planie miejscowym: „Sformułowanie „nie powinna” nie ma charakteru nakazowego i obligatoryjnego do spełnienia.” Okolicznością bezsporną jest położenie terenu 1MN-U w ramach obszarów określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako tereny MUn - obszary zabudowy mieszkaniowej, drobnej wytwórczości oraz innych usług nieuciążliwych, dla których studium - w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości - ustala maksymalną powierzchnię zabudowaną - do 50% działki. Zatem - ustalenie w planie miejscowym, że powierzchnia zabudowana nie powinna przekroczyć 60% działki - w sposób oczywisty narusza wskazane ustalenie Studium, gdyż zezwala na zabudowę powierzchni ponad 50% działki, co było niedopuszczalne.

Autor skargi zaznaczył, że jakkolwiek doprecyzowanie zasad zagospodarowania danego terenu jest w planie dopuszczalne, z uwagi na fakt, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego zawierającym normy o charakterze programowym, to fakt związania nim organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy) sprawia, że nie jest dopuszczalne na etapie sporządzania planu zupełne pomijanie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów. Dotyczy to nie tylko ustaleń obligatoryjnych, lecz również ustaleń fakultatywnych, jakimi są m.in. ustalenia dotyczące maksymalnej powierzchni zabudowanej działki.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Gromadka podał, że uznaje skargę za zasadną, w związku z czym, organ planistyczny rewiduje swoje dotychczasowe stanowisko w odniesieniu do skarżonych zapisów uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Według art. 3 § 1 oraz § 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej: p.p.s.a.) wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka, w związku z czym Sąd musiał uwzględnić również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zaznaczyć przy tym należy, że zgodność z prawem podlegała badaniu w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania skarżonej uchwały w dniu 30 maja 2023 r. Zgodnie z ww. przepisem

nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powodują także istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W związku z powyższym Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem wyżej powołanego przepisu. Nie każde naruszenie jednak zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie – aktem prawa miejscowego – i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Z tego zaś wynika praktyczny aspekt sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, która w ramach oceny legalności danego aktu, w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą.

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., Sąd stwierdził, że przy jej podjęciu Rada Gminy Gromadka w istotny sposób naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” użyte w art. 28 u.p.z.p. należy wiązać ze sporządzaniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (obejmującą część tekstową i graficzną tj. rysunek planu i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 oraz z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, dostępne w CBOSA). Zasady te wynikają, między innymi, z art. 15 u.p.z.p., w którym to przepisie ustawodawca określił zakres planu miejscowego oraz wymagania jakie pod tym względem powinien spełniać projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. postanowiono, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie zaś z § 4 pkt 11 rozporządzenia, ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Na gruncie regulacji objętych przywołanymi przepisami w orzecznictwie wypracowano stanowisko, że zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej muszą być w planie ujęte i wyznaczone w sposób konkretny, co oznacza, że sieci infrastruktury technicznej, istniejące i projektowane, mają być uwzględnione w planie miejscowym. Jeżeli zatem na obszarze planu miejscowego planowana jest infrastruktura techniczna to skonkretyzowanie lokalizacji poszczególnych sieci jest jednym z podstawowych elementów planistycznego kształtowania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów, ponieważ wszystkie sieci generują ograniczenia w zagospodarowaniu tych terenów, a ponadto kwestia ich istnienia przesądza o konieczności uwzględnienia takiego stanu w indywidualnym planowaniu zagospodarowania terenów przyległych do sieci. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem w którym obligatoryjnie określa się układ sieci infrastruktury technicznej istniejącej i projektowanej i warunki jego powiązania z układem zewnętrznym (por. wyrok NSA z 23 marca 2022 r., II OSK 944/21, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Go 176/22, CBOSA). W przypadku zatem, gdy w planie ogólnikowo tylko dopuszcza się lokalizację sieci lub obiektów infrastruktury technicznej i powiązanie tej sieci z układem zewnętrznym oraz zapewnienie dostępu do sieci, to stanowi to pominięcie zasadniczej i obligatoryjnej części ustaleń planu. Takie ujęcie realizacji zadań własnych gminy w planie miejscowym, jest wyrazem dorozumianego przekazania kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu inwestorom indywidualnym. Nie można także pomijać, że inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej według ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowią cel publiczny, a zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zadania gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz

czy usuwanie ścieków komunalnych, są zadaniami własnymi gminy. Z regulacją tą koresponduje art. 3 u.p.z.p. zgodnie z którym, to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których należy wyważyć interesy indywidualnych podmiotów – właścicieli terenów wymaganych do przeznaczenia pod inwestycje celu publicznego. (por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., II OSK 944/21).

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał za słuszny zarzut Wojewody, że przy uchwalaniu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w sposób istotny naruszono zasady sporządzenia planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie budowy i rozbudowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po budowie lub rozbudowie oraz dopuszczenie dowolnej lokalizacji sieci elektroenergetycznych.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Gromadka złożonych w toku procedury nadzorczej jasno bowiem wynika, że wyznaczone na załącznikach graficznych do uchwały linie sieci elektroenergetycznej o napięciu 110 Kv dotyczą tylko sieci istniejących. Powyższe oznacza, że na rysunkach planu nie uwzględniono planowanej lokalizacji sieci elektroenergetycznych nowych oraz rozbudowywanych. Tymczasem – jak już wykazano – lokalizacja nowej lub rozbudowa istniejącej infrastruktury technicznej służącej do dystrybucji energii elektrycznej (jako inwestycji celu publicznego) wiąże się z koniecznością dokonywania odpowiednich ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być bowiem kształtowane bez określenia ich sytuowania, skoro wpływają one na możliwość zabudowy i zagospodarowania terenów. Tym samym, skoro Rada Gminy dopuściła w § 9 ust. 2 pkt 5 lit. a i lit. c uchwały możliwość budowy nowej oraz rozbudowy sieci infrastruktury technicznej elektroenergetycznej dystrybucyjnej bez określenia jej projektowanej lokalizacji, to w istocie nie wywiązała się z wymogu określenia obligatoryjnego elementu planu o którym stanowi art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Należy zgodzić się z Wojewodą, że brak wyznaczenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej powoduje dowolność w zagospodarowaniu przez inwestora terenu objętego planem. Taką dowolność powoduje również postanowienie w którym Rada dopuściła, jako odstępstwo od zasady wyrażonej w § 9 ust. 2 pkt 5 lit. b możliwość lokalizacji infrastruktury elektroenergetycznej liniowej dystrybucyjnej na zasadzie uzgodnienia trasy inwestycji pomiędzy właścicielami terenu i gestorem sieci bez konieczności zmiany dokumentu planistycznego (§ 9 ust. 2 pkt 5 lit.c). Nadto opisane wyżej rozwiązanie jest wyrazem dorozumianego przekazania przez Radę Gminy kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu inwestorom indywidualnym.

Z tych względów Sąd za uzasadniony uznał wniosek strony skarżącej o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 pkt 5 lit. c oraz lit. a we fragmencie „budowę nowej oraz rozbudowę”.

Uzasadniony okazał się także zarzut wskazujący na istotne naruszenie zasad sporządzania planu tj. art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przez przyjęcie niezgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przeznaczenia dla terenu 1 PP-PS (§ 21 uchwały) oraz wskaźnika zabudowy dla terenu 1MN-U (§ 26 ust. 2 pkt 8 uchwały).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności ich treści ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Studium służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym, co istotne w kontrolowanym przypadku - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. – ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Konsekwencją powyższej zasady jest brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.z.p., z którego wynika, że już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego wymaga się jego zgodności z zapisami studium (15 ust. 1 u.p.z.p.). Konkretnie obszary gminy mogą mieć określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2062/19). Plan miejscowy nie może wprowadzać zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania określonych w studium a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium - jako akt polityki przestrzennej o charakterze ogólnym - z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 650/14). Należy także zgodzić się z stanowiskiem,

że zakresu związania postanowień planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy nie można utożsamiać z identycznością. Jednak nie może być tak, że w planie, w odniesieniu do treści studium pojawia się np. inna funkcja, która w studium nie jest w ogóle wzmiankowana. To, że organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego nie oznacza bowiem, że w ramach tego władztwa może „wychodzić” poza ogólne ustalenia wynikające ze studium (por. wyrok NSA z 1 października 2021 r., II OSK 3083/19 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy zatem w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie i szczegółowości związania o jakim mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. który może być – silniejszy lub słabszy. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest więc od stopnia szczegółowości ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Ocena zgodności planu ze studium powinna być dokonywana na dwóch płaszczyznach: zgodności przeznaczenia terenów przewidzianych w planie z przeznaczeniem terenów zawartym w studium oraz spójności minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych zawartych w planie i w studium.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy należy zgodzić się z Wojewodą, że przeznaczenie w § 21 uchwały terenu o symbolu 1 PP-PS na teren produkcji przemysłowej, teren składów i magazynów miało miejsce z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Analiza załącznika graficznego do uchwały nr LVI/431/23 Rady Gminy Gromadka z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w obrębach: Gromadka, Modła, Wierzbowa, a także przedłożonego przez Gminę w toku postępowania sądowego wyrys z ww. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzonego w skali 1:4000, wyraźnie wskazuje, że teren oznaczony w planie miejscowym jako 1 PP-PS - stanowiący działkę nr 637 – aczkolwiek graniczy z terenami oznaczonymi na rysunku Studium kolorem fioletowym, to jednak znajduje się (wchodzi) na obszarze oznaczonym kolorem żółtym i określonym symbolem „R” tj. tereny pozostające w użytkowaniu rolniczym. Ocena ta nie jest między stronami sporna, o czym świadczy stanowisko strony przeciwnej wyrażone w odpowiedzi na skargę, w której Gmina uznała skargę za uzasadnioną. Z powyższego wynika, że przyjmując dla działki nr 637 w obrębie Gromadka przeznaczenie przemysłowe w tym składy i magazyny, Rada Gminy wykroczyła poza ogólne ramy ustaleń co do przeznaczenia dla tego terenu wynikające ze Studium. Jak bowiem wcześniej wskazano, Studium jako akt polityki przestrzennej umożliwia pewne uszczegółowienie w planie miejscowym rozwiązań przyjętych w Studium ale nie może to rodzić skutku całkowitej zmiany przewidywanego dla danego obszaru przeznaczenia. W niniejszej sprawie sytuacja taka miała miejsce ponieważ w przypadku działki nr 637 w sposób zdecydowany zmieniono charakter gruntów przeznaczonych w Studium: z rolnych na przemysłowe w tym magazynowo - przemysłowe i składy.

Na akceptację zasługuje także zarzut wskazujący na przyjęcie niezgodnie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gromadka w brzmieniu ustalonym uchwałą nr LIII/399/22 Rady Gminy Gromadka z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia „zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gromadka w obrębach: Osła, Różynec, Krzyżowa” wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy dla terenu 1 MN-U w obrębie Krzyżowa.

Zgodnie z przywołaną wyżej uchwałą, w Studium teren 1 MN-U położony jest na obszarze MUn – obszary zabudowy mieszkaniowej, drobnej wytwórczości oraz innych usług nieuciążliwych. Rada Gminy korzystając z upoważnienia wynikającego z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. określiła w Studium dla tych terenów maksymalną powierzchnię zabudowaną – do 50% działki (str. 58 załącznika nr 1 do przywołanej wyżej uchwały z 29 grudnia 2022 r.). Natomiast w § 26 ust. 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały dla terenu o symbolu 1 MN-U Rada postanowiła, że maksymalna powierzchnia zabudowy nie powinna przekraczać 60% powierzchni działki. Doszło zatem do oczywistej sprzeczności pomiędzy dopuszczoną w Studium maksymalną powierzchnią zabudowy działki a maksymalną powierzchnią zabudowy przyjętą w planie miejscowym. Sutkiem tej sprzeczności jest konieczność stwierdzenia przez Sąd kwalifikowanego naruszenia prawa, przez ustalenie w planie miejscowym maksymalnej powierzchni zabudowy dla wskazanego terenu niezgodnie ze Studium. Sposób zapisu w jaki Rada wprowadziła w Studium parametry i wskaźniki urbanistyczne dotyczące kształtowania zabudowy wskazuje na silne związanie tymi ustaleniami. Jak już zaznaczono, uchwalając Studium o określonej treści rada gminy sama decyduje o stopniu szczegółowości związania o którym mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. W rozpoznawanej sprawie Rada w sposób sztywny określiła maksymalną powierzchnię zabudowy w odniesieniu do działki, co powoduje, że na etapie uchwalenia planu nie miała już swobody w kształtowaniu tego wskaźnika.

Mając na względzie, że opisane wyżej nieprawidłowości stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p – w związku z uwzględnieniem skargi wniesionej przez organ nadzoru - orzekł o stwierdzeniu nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej w zaskarżonej przez Wojewodę części. O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.