



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Sędziowie: Sędzia WSA Marta Pawłowska

Asesor WSA Dominik Dymitruk

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 marca 2026 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kotla
z dnia 24 czerwca 2025 r. nr XIX/109/25
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
wybranych terenów w obrębach Kotla, Krzekotówek i Sobczyce

- I. **stwierdza nieważność § 6 pkt 1 lit. a we fragmencie „KDG”, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie „na terenie 15KDD”, § 10 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 1KDL do 3”, § 10 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „od 1KDD do 21”, § 11 pkt 1, § 12 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 12 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 12 pkt 4 lit. a, § 13, § 14, § 16, § 17, § 34 w zakresie terenu 5ZP, § 36 zaskarżonej uchwały, załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu 1CC oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 5ZP;**
- II. **zasądza od Gminy Kotla na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA
Izabela Szczerbińska

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę, w której wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 1 lit. a uchwały we fragmencie „KDG”, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie „na terenie 15KDD”, § 10 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 1KDL do 3”, § 10 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „od 1KDD do 21”, § 11 pkt 1, § 12 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 12 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 12 pkt 4 lit. a, § 13, § 14, § 16, § 17, § 34 w zakresie terenu 5ZP, § 36 uchwały nr XIX/109/25 Rady Gminy Kotla z 24.06.2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych terenów w obrębach Kotla, Krzekotówek i Sobczyce oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu 1CC i załącznika nr 2 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 5ZP.

Formułując tej treści żądanie skargi jej autor zarzucił Radzie Gminy Kotla podjęcie:

- 1) § 6 pkt 1 lit. a uchwały we fragmencie „KDG”, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie „na terenie 15KDD”, § 10 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 1KDL do 3”, § 10 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „od 1KDD do 21”, § 12 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 12 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 12 pkt 4 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.) - dalej także u.p.z.p. w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 07.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz w związku z § 4 pkt 11 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404) dalej jako: rozporządzenie, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały;
- 2) § 11 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie rozbudowy i remontu infrastruktury

technicznej pełniącej funkcję przesyłową bez określenia lokalizacji tej infrastruktury zarówno w chwili obecnej, jak i po przebudowie;

3) § 13, § 14, § 16, § 17 uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kotła poprzez dopuszczenie w zabudowie mieszkaniowej wielkości powierzchni zabudowy w wartości przekraczającej 40%, minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w wartości poniżej 35% oraz wskaźnika intensywności zabudowy w wartości powyżej 1, czym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

4) § 34 uchwały w zakresie terenu 5ZP oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 5ZP z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze;

5) § 36 uchwały oraz załącznika nr 1 do uchwały w zakresie terenu 1CC z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25.08.1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315) – dalej: rozporządzenie MGK, polegającym na objęciu strefą 50 m od cmentarza istniejącej zabudowy mieszkaniowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kotła wniosła o uwzględnienie zarzutów dotyczących: § 6 pkt 1 lit. a uchwały we fragmencie „KDG”, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie „na terenie 15KDD”, § 10 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 1KDL do 3KDL”, § 10 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „od 1KDD do 21”, § 12 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 12 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 12 pkt 4 lit. a, § 34 w zakresie terenu 5ZP oraz załącznika nr 2 do uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5ZP.

W pozostałym zakresie Rada wniosła o oddalenie skargi. W zakresie zarzutu dotyczącego § 11 pkt 1 uchwały wskazała, że na terenie gmin Kotła i Sława procedowane są budowy kilku wielkoobszarowych farm fotowoltaicznych. Na ich potrzeby budowane są nowe podziemne sieci elektroenergetyczne wysokich napięć łączące je bezpośrednio z GPZ. Są to sieci przesyłowe (nie służą dystrybucji). Przebiegają one również przez teren niniejszego planu miejscowego. Ponadto

powołując się na zasady doświadczenia życiowego, Rada wyjaśniła, że zdarzają się sytuacje, że część sieci jest nieujawniona w warstwie GESUT mapy zasadniczej. Z tej racji wskazano, że zakwestionowany fragment uchwały ma za zadanie ochronę potencjalnie nieujawnionych sieci wobec możliwości ich dalszego utrzymania, w tym remontów i przebudów. W odniesieniu do zarzutów dotyczących § 13, § 14, § 16 i § 17 uchwały wyjaśniono z kolei, że parametry określone w studium należało doprecyzować na etapie planu miejscowego. Podkreślono, że tereny określone w tych paragrafach to głównie tereny zainwestowane, w większości łamane - tzn. składające się z więcej niż jednej funkcji. Zatem za dopuszczalne należało uznać podwyższenie wskaźników maksymalnego udziału powierzchni zabudowy działki budowlanej oraz wskaźnika intensywności zabudowy, jak również ustalenie niższego wskaźnika wartości powierzchni biologicznie czynnej dla działki budowlanej. Wnosząc o oddalenie skargi w zakresie § 36 uchwały Rada wskazała, że istniejący cmentarz w miejscowości Kotła zlokalizowany jest na dwóch działkach ewidencyjnych - nr 522/2 oraz 524. Na terenach 7-8MN-U znajduje się istniejąca zabudowa (wybudowana wiele lat temu). Konstrukcja ustaleń szczegółowych zarówno dla terenów 7-8MN-U jak i 2-3U w pełni zabezpiecza i wymusza stosowanie § 3 rozporządzenia w sprawie określenia jakie tereny pod względem, sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz.U. Nr 52, poz. 315). Wskazano, że plan miejscowy nie może powielać zapisów innych ustaw lub rozporządzeń. Dlatego też dla tych terenów wskazano, że obowiązują ograniczenia związane ze strefami sanitarnymi od cmentarzy: 1) dla terenów 7-8MN-U będzie to brak możliwości lokowania nowych budynków mieszkalnych - ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby wybudować na tych terenach garaż lub budynek gospodarczy - do tego potrzebne są wszystkie parametry zabudowy oraz linie zabudowy; 2) dla terenów 2-3U będzie to faktycznie wykluczenie usług gastronomii lub też innych usług, w których przechowuje się żywność (zob. użyte w uchwale sformułowanie: „obowiązują ograniczenia związane ze strefami sanitarnymi od cmentarzy”). Ponadto Rada wniosła o oddalenie skargi w zakresie załącznika nr 1 do uchwały w odniesieniu do terenu 1CC.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25.07.2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2026 r., poz. 143) - dalej: p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA z: 05.03.2008 r., sygn. akt I OSK 1799/07; 09.04.2008 r., sygn. akt II GSK 22/08; 27.10.2010 r., I OSK 73/10), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarzania planów miejscowych (por. wyroki NSA z: 05.06.2014 r., sygn. akt II OSK 117/13 i 20.12.2022 r., sygn. akt II OSK 2150/21) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

W ten sposób ukształtowanej kontroli sądowej została poddana uchwała nr XIX/109/25 podjęta przez Radę Gminy Kotła w dniu 24.06.2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranych terenów w obrębach Kotła, Krzekotówek i Sobczyce.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania sprawy w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji Sąd wskazuje, że oceny, czy zaskarżony plan

miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko istotne naruszenie zasad sporządzania oraz istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis art. 28 u.p.z.p. jako *lex specialis* stanowi niewątpliwie modyfikację ogólnej reguły wyrażonej w art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którą uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jeżeli naruszenie prawa jest istotne (por. wyrok NSA z 14.03.2018 r., sygn. akt II OSK 1981/16). Za istotne naruszenie prawa w tym zakresie, skutkujące nieważnością aktu planistycznego w całości lub w części, należy rozumieć jedynie takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania aktu planistycznego. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego (tzw. procedury planistycznej), którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego, których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z: 25.05.2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 i 11.09.2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). Zasady sporządzania planu miejscowego w aspekcie jego wymaganej oraz dopuszczalnej treści zostały szczegółowo określone przede wszystkim w przepisach art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. – określających katalog zagadnień (elementów treściowych) podlegających normowaniu w planie miejscowym obowiązkowo (ust. 2) oraz w zależności od potrzeb (ust. 3). Ponadto przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem (por. M. Bogusz, Usytuowanie aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego w hierarchii źródeł prawa (kolejny przyczynek do dyskusji)

[w:] Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego, pod red. M. Szewczyka i M. Jędrzejczak, Warszawa 2022, s. 18-19) – co w rezultacie oznacza, że również z Zasadami techniki prawodawczej.

Mając na względzie wskazane kryterium kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego, Sąd, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru.

Sąd podziela stanowisko zaprezentowane w skardze dotyczące naruszenia art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 07.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz w związku z § 4 pkt 11 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały. Z ugruntowanego orzecznictwa tut. Sądu (wyroki z: 24.06.2020 r., II SA/Wr 18/20, 20.11.2012 r., II SA/Wr 688/12, 31.07.2012 r., II SA/Wr 328/12, 06.05.2021 r., II SA/Wr 28/21), jednoznacznie wynika, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być niezgodności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. W przypadku kontrolowanej uchwały Rada Gminy, regulując w jej § 6 pkt 1 lit. a ustalenia, które dotyczą kształtowania przestrzeni publicznych wyznaczyła, jako tereny publiczne drogi oznaczone na części graficznej planu symbolami KDG, KDZ, KDL, KDD, z kolei w § 10 uchwały, dokonując ustaleń dotyczących terenów komunikacji wskazała tereny oznaczone symbolem 3KDL (§ 10 ust. 2 pkt 2 uchwały) oraz symbolem 21KDD (§10 ust. 2 pkt 3 uchwały). Ponadto w § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały wprowadziła regulację, zgodnie z którą na terenie 15KDD obowiązuje szpaler drzew na odcinku wskazanym na części graficznej planu. Tymczasem, jak wykazał to Wojewoda w skardze, na załączniku graficznym do uchwały brak jest terenów oznaczonych symbolami KDG, 3KDL oraz 21KDD. Także szpaler drzew, wskazany w § 10 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały nie ma odzwierciedlenia na załączniku graficznym.

Ponadto w § 12 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 12 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 12 pkt 4 lit. a uchwały, Rada dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych

na rysunku planu symbolem 1MN do 53MN przeznaczonych w planie na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Wprowadzając w § 12 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustalenia: „2) gabaryty i wysokość zabudowy: a) maksymalna wysokość zabudowy: 11,0 m, b) geometria dachów: - dla terenów w strefie historycznego układu ruralistycznego: dach dwuspadowy typu 40°-45° - dla pozostałych terenów: dach typu 30°-45°; 3) kolorystyka: a) dachów innych niż płaskie: - dla terenów w strefie historycznego układu ruralistycznego: kolory naturalne w wykończeniu matowym - ceglasy lub czerwony, - dla pozostałych terenów: kolory - ceglasy, grafitowy lub antracytowy, b) elewacji budynków: jasne kolory pastelowe z gamy złamanych bieli, ugrów, beży, szarości, przy czym dopuszcza się podkreślenie detali poprzez zastosowanie innego odcienia lub koloru, z zastrzeżeniem ustaleń dla obiektów objętych ochroną konserwatorską; 4) pokrycie dachów budynków o dachach innych niż płaskie: a) dla terenów w strefie historycznego układu ruralistycznego - dachówka ceramiczna lub cementowa, b) dla pozostałych terenów - dachówka lub materiały imitujące dachówkę, blacha z wyłączeniem blachy falistej i trapezowej;”. Z analizy załącznika graficznego do uchwały wynika z kolei, że część tekstowa planu, w zakresie w jakim odnosi się do strefy historycznego układu ruralistycznego, jest niezgodna z częścią graficzną planu miejscowego. Na załączniku graficznym do uchwały tereny o symbolach od 1MN do 53 MN przeznaczone w planie na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zlokalizowane są poza strefą historycznego układu ruralistycznego.

Stwierdzona przez Wojewodę rozbieżność, a tym samym wadliwość została uznana przez Radę, zarówno w toku postępowania nadzorczego jak również przed tut. Sądem. Mając na uwadze powyższe Sąd zgadza się z organem nadzoru, że w odniesieniu do postanowień planu, w tekście uchwały wskazano tereny o symbolach KDG, 3KDL oraz 21KDD, których nie ma załączniku graficznym, a szpaler drzew został w tekście umiejscowiony niezgodnie ze wskazaniem załącznika graficznego. Także odmienne ustalenia dotyczące strefy historycznego układu ruralistycznego na terenach MN po pierwsze skutkują tym, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie powodują, że uchwała jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści. Treść uchwały dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

Z przedstawionych powodów należało stwierdzić nieważność § 6 pkt 1 lit. a uchwały we fragmencie „KDG”, § 10 ust. 2 pkt 3 lit. c we fragmencie „na terenie

15KDD", § 10 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „od 1KDL do 3", § 10 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „od 1KDD do 21", § 12 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 12 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 12 pkt 4 lit. a uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Sporu pomiędzy stronami nie ma również w kwestii stwierdzenia nieważności § 34 uchwały w zakresie terenu 5ZP oraz załącznika nr 2 do uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 5ZP, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 03.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Nie jest bowiem w sprawie kwestionowane, że działka nr 489/1, znajdująca się w planie miejscowym także na terenie oznaczonym symbolem 5ZP, w południowo-zachodnim fragmencie stanowi grunt rolny RIIIb, który nie został objęty wnioskiem rolnym i co do którego Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na jego nierolnicze przeznaczenie. W związku z powyższym należy stwierdzić, że fakt, iż teren rolny RIIIb obejmuje jedynie niewielki obszar o powierzchni około 11m² nie sankcjonuje i nie uzasadnia przeznaczania go na cele nierolnicze z pominięciem ustawowej procedury. W tym stanie rzeczy należy podzielić stanowisko Wojewody, że zaskarżoną uchwałą przeznaczono na cele nierolnicze grunty rolne, pomimo braku zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego. W konsekwencji oznaczony na załączniku nr 2 do uchwały teren o symbolu 5ZP został uchwalony z naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Doszło w tym przypadku zarówno do istotnego naruszenia trybu, jak i do naruszenia zasad sporządzania MPZP.

Ustosunkowując się do pozostałych zarzutów skargi należy podzielić stanowisko organu nadzoru dotyczące podjęcia § 11 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia, które skutkowało istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie rozbudowy i remontu infrastruktury technicznej pełniącej funkcję przesyłową bez określenia lokalizacji tej infrastruktury zarówno w chwili obecnej, jak i po przebudowie. Kwestionowany w skardze przepis § 11 pkt 1 uchwały dotyczy zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu infrastruktury

technicznej. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku infrastruktury pełniącej funkcję przesyłową, Rada dopuściła możliwość dokonania jej przebudowy oraz remontu na całym obszarze objętym planem, zgodnie z przepisami odrębnymi, o ile nie powodują zwiększenia ograniczeń w użytkowaniu terenów. Problemem w sprawie jest jednak to, a czego nie zauważa się w udzielonej odpowiedzi na skargę, że na załączniku graficznym do uchwały, Rada nie uwidoczniała infrastruktury przesyłowej. W obszarze planu wyznaczono tylko linię 110kV (operatora systemu dystrybucyjnego). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. obligatoryjnym elementem MPZP są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń MPZP w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: 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. Biorąc pod uwagę rozumienie pojęcia infrastruktury technicznej, która może mieć charakter dystrybucyjny (jeżeli służy wyłącznie do uzbrojenia i obsługi poszczególnych terenów) oraz charakter przesyłowy (gdy służy wyłącznie zaopatrywaniu sieci dystrybucyjnej), zgodzić się należy z autorem skargi, który zasadnie wykazał, że § 11 pkt 1 uchwały, który co należy przypomnieć - odnosi się do infrastruktury pełniącej funkcję przesyłową, dopuszcza przebudowę oraz remonty takiej infrastruktury na całym obszarze objętym planem. Tymczasem, przez obszar planu przebiega wyłącznie napowietrzna linia elektroenergetyczna wysokiego napięcia o charakterze dystrybucyjnym (zob. § 1 ust. 4 pkt 13 i § 9 pkt 3 uchwały). Zgadzając się z autorem skargi, który słusznie zauważył, że o ile remont infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle budowa, czy rozbudowa takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze MPZP. Tym samym obiekty infrastruktury technicznej nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych, czy też projektowanych bez określenia ich sytuowania, w sytuacji gdy na terenie objętym MPZP nie wskazano żadnego przebiegu linii

przesyłowej, nie wskazano pasa technologicznego od tej linii, a jednocześnie dopuszczono jej przebudowę na całym obszarze objętym planem.

Z przedstawionych powodów nie znajdują podstaw prawnych twierdzenia Rady, która dowodzi, że kwestionowane ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej zostały wprowadzone na przyszłość. W przypadku bowiem lokalizacji linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, dopuszczenie tego rodzaju infrastruktury technicznej powinno zostać odzwierciedlone w części graficznej aktu planistycznego, aby adresaci jego norm mieli możliwość ustalenia projektowanego przebiegu takiej linii. W przeciwnym przypadku, pozostawienie w MPZP regulacji umożliwiających budowę/przebudowę linii wysokiego napięcia, powodowałoby, że na obszarze po którym finalnie będzie przebiegać oraz na terenach jej strefy ochronnej zmieni się stan prawny (zaczną obowiązywać określone nakazy i zakazy), bez ujawnienia tej okoliczności w MPZP. W związku z powyższym Sąd podziela stanowisko zawarte w skardze o niedopuszczalności dopuszczenia budowy i rozbudowy infrastruktury technicznej, w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w MPZP (nie wskazano również pasa technologicznego od tej linii).

Wbrew stanowisku zawartemu w odpowiedzi na skargę, Wojewoda wykazał brak spójności zaskarżonych przepisów uchwały z regulacjami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kotła. Taka niezgodność dotyczy przyjętych w § 13 i § 14 uchwały parametrów i wskaźników dotyczących wielkości powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej (§ 13 pkt 1 lit. c i lit. f uchwały) oraz na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (§ 14 pkt 1 lit. c i lit. f uchwały), a także w przypadku tego ostatniego przeznaczenia w zakresie wskaźnika intensywności zabudowy (§ 14 pkt 1 lit. e uchwały). Zgodnie z § 13 pkt 1 uchwały: „Tereny oznaczone na części graficznej planu symbolami od 1MNB do 3MNB przeznacza się na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej dla których ustala się: 1) parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) dopuszczalne układy zabudowy: bliźniacza, b) maksymalna ilość kondygnacji nadziemnych: 2, c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla działki budowlanej: 30%, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 0,06, e) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 1.0, f) maksymalny udział powierzchni zabudowy działki budowlanej: 0.6;”. W treści § 14 pkt 1 uchwały Rada

wprowadziła następujące regulacje: „Tereny oznaczone na części graficznej planu symbolami od 1MN-U do 34MN-U przeznacza się na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, dla których ustala się: 1) parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) dopuszczalne układy zabudowy: wolnostojąca, bliźniacza, b) maksymalna ilość kondygnacji nadziemnych: 2, c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla działki budowlanej: 25%, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 0,1, e) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 1,5, f) maksymalny udział powierzchni zabudowy działki budowlanej: 0.7:”.

Ponadto zasadnie w skardze zarzucono Radzie brak uwzględnienia wiążących ustaleń Studium w zakresie wskaźnika intensywności zabudowy na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, mieszkaniowej wielorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług (§ 16 pkt 2 lit. e, § 17 pkt 2 lit. e uchwały). Zgodnie z § 16 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonego symbolami od 1MW do 2MW: „2) parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) dopuszczalne układy zabudowy: wolnostojąca, b) maksymalna ilość kondygnacji nadziemnych: 3, c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla działki budowlanej: 40%, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 0,01, e) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 1.5. f) maksymalny udział powierzchni zabudowy działki budowlanej: 0,35;”. W § 17 pkt 2 uchwały wprowadzono regulacje dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług 1MW-U: „2) parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) dopuszczalne układy zabudowy: wolnostojąca, b) maksymalna ilość kondygnacji nadziemnych: 3, c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla działki budowlanej: 40%, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 0,01, e) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy działki budowlanej: 1,5, f) maksymalny udział powierzchni zabudowy działki budowlanej: 0,35;”.

Zestawiając powyższą treść uchwały ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kotła, należy wskazać, że w pkt 2 podrozdziału 2.1.7 na str. 173 Studium przewidziano, że dla zabudowy na cele mieszkaniowe wielkość powierzchni zabudowy nie powinna być większa niż 40% z wyłączeniem przypadków istniejącej zabudowy. Z kolei w pkt 4 podrozdziału 2.1.7 na

str. 174 Studium przewidziano, że wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla działki budowlanej powinien wynosić co najmniej - w przypadku zabudowy zawierającej funkcję głównie mieszkaniową i zabudowy zagrodowej - 35%. Ponadto w pkt 5 podrozdziału 2.1.7 na str. 174 Studium przyjęto, że intensywność zabudowy dla zabudowy zawierającej głównie funkcję mieszkaniową, nie powinna być większa niż 1,0.

Zestawiając przedstawioną treść Studium z zakwestionowanym postanowieniem uchwały oraz biorąc pod uwagę wiążący charakter ustaleń studium przy sporządzaniu MPZP (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), zgodzić się należało ze skarżącym, że uchwalenie planu miejscowego wprowadzającego ustalenia sprzeczne z ustaleniami studium, musi skutkować stwierdzeniem nieważności takich przepisów. W takiej sytuacji okazało się wypełni uzasadnionym żądanie zawarte w skardze dotyczące stwierdzenia nieważności § 13 uchwały, wprowadzającego ustalenie dla terenów oznaczonych symbolami od 1MNB do 3MNB przeznaczonych na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną bliźniaczą, § 14 uchwały, dotyczącego terenu o symbolu 1MN-U do 34MN-U przeznaczonego na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usług, § 16 uchwały, regulującego tereny o symbolach od 1MW do 2MW przeznaczone na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i § 17 uchwały, wprowadzającego ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług, oznaczonych symbolem 1MW-U, ze względu na brak uwzględnienia wiążących ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kotła. Nie odpowiada przy tym do końca prawdzie stanowisko przedstawione w odpowiedzi na skargę, że zakwestionowane przeznaczenia dotyczą głównie terenów już zainwestowanych, które w większości składają się z więcej niż jednej funkcji. Analiza części graficznej zaskarżonej uchwały dowodzi, że nie dotyczy to terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2MW, czy też 1MNB do 3MNB.

Stwierdzenie z przedstawionych powodów niezgodność zaskarżonych regulacji uchwały odnoszących się do obszarów planu miejscowego, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy z ustaleniami Studium, oznacza jednocześnie - w przypadku takiego przeznaczenia terenu - brak obligatoryjnego elementu planu miejscowego w postaci wskaźników dotyczących zagospodarowania terenu (wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy, parametru powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźnika intensywności zabudowy). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jeżeli w planie

przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Brak ustaleń dotyczących wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy, parametru powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźnika intensywności zabudowy ma istotny wpływ na treść planu miejscowego i tym samym stanowi naruszenie art. 28 u.p.z.p., gdyż prowadzi do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem. Jednocześnie stwierdzenie nieważności § 13, § 14, § 16, § 17 uchwały pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności także części graficznej planu w zakresie przeznaczeń o symbolach: od 1MNB do 3MNB, od 1MN-U do 34MN-U, od 1MW do 2MW oraz 1MW-U, tak, aby w części graficznej uchwały nie znajdowały się regulacje nie mające swych odpowiedników w części tekstowej planu.

Ustosunkowując się do zarzutów skargi, które dotyczą ustaleń związanych z terenem przeznaczonym na cmentarz, oznaczonym symbolem 1CC, przyjdzie wskazać, że zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w MPZP. Tym samym warunkiem założenia lub rozszerzenia istniejącego cmentarza jest przeznaczenie danego terenu pod taką lokalizację w planie miejscowym. Zamierzając poszerzyć istniejący cmentarz, rada gminy musi uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz (por. wyrok NSA z 24.09.2019 r., II OSK 2331/18, wyrok NSA z 11.10.2011 r., II OSK 1390/11). W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia MGK odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, a także zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 metrów, przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 metrów pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 metrów odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Podkreślić należy, że pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, skonkretyzowane w § 3 rozporządzenia MGK, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia MGK). W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie w przepisach

ustawy o cmentarzach oraz u.p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania). Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Oznacza to, że MPZP obejmujący teren planowanego cmentarza winien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z art. 3 i art. 5 u.p.z.p. obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia MGK (por. wyrok NSA z 07.05.2008 r., II OSK 114/08).

W przypadku kontrolowanej uchwały analiza rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do tej uchwały, wskazuje, że na terenie pomiędzy granicą cmentarza a granicą strefy ochronnej od cmentarza o szerokości do 50 m (a więcej mniejszej niż 50 m) znajdują się budynki mieszkalne, m.in. na działkach nr 809, 807/7, 808, 805/3 i 805/9, położone w zbliżeniu do działki nr 522/2, na której przewidziano rozbudowę cmentarza. Przeciwnie do strefy ochronnej zlokalizowanej w pasie między 50 a 150 metrami od granic powiększanego cmentarza, w przypadku strefy do 50 metrów przepisy prawa nie przewidują żadnych wyjątków dla możliwości istnienia w takiej strefie zabudowań mieszkalnych. Stąd nie jest dopuszczalnym takie lokalizowanie w planie miejscowym cmentarza (lub rozszerzanie istniejącego cmentarza), aby w strefie ochronnej zlokalizowanej w pasie nie mniejszym niż 50 metrami od granic tak projektowanego obszaru znajdował się przynajmniej jeden budynek mieszkalny, nawet w przypadku gdy jest on podłączony do sieci wodociągowej. W takiej sytuacji należy stwierdzić, że naruszenia przepisów rozporządzenia MGK – wbrew twierdzeniom organu zawartym w odpowiedzi na skargę - nie może usprawiedliwiać okoliczność, że plan obejmuje już istniejący cmentarz. Nie można bowiem tracić z pola widzenia okoliczność, iż plan przewiduje rozbudowę tego cmentarza na działce nr 522/2 oraz części działek nr 525, 526, 527 i 528. Możliwość bowiem niestosowania przepisów rozporządzenia MGK przewidziano jedynie w odniesieniu do istniejących cmentarzy. W myśl bowiem § 7 rozporządzenia MGK, niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie

uniemożliwiłoby korzystanie z cmentarza, a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza. Oznacza to, że przepisów rozporządzenia MGK w szczególności w zakresie stref izolujących nie można stosować w sytuacji nie dającej się pogodzić z istniejącym stanem na gruncie albowiem uwzględnienie tej normy w efekcie uniemożliwiłoby korzystanie z istniejącego cmentarza (por. wyrok NSA z 04.12.2007r., II OSK 1503/07). Dlatego należy stwierdzić, że gdyby organ planistyczny w zaskarżonej uchwale ograniczył się jedynie do zachowania istniejącego cmentarza, ewentualnie takim jego poszerzeniu, które nie powodowałoby zbliżenia do istniejącej zabudowy mieszkaniowej, podniesiona przez niego argumentacja byłaby słuszna. Natomiast wobec faktu poszerzenia granic cmentarza konieczne było spełnienie opisanych powyżej wymagań rozporządzenia MGK, które jak wskazano to w skardze, nie zostały dochowane. Przy czym w związku z integralnością ustaleń planu dotyczących zarówno istniejącego cmentarza, jak w części w jakiej miałby on zostać rozbudowany, nie możliwe było stwierdzenie jedynie nieważności w zakresie w jakim przewidziano jego powiększenie na działce nr 522/2. Ponadto w ocenie Sądu, naruszeń związanych z brakiem spełnienia wymagań wynikających z rozporządzenia MGK, nie niwelują ustalenia planu zawarte w § 8, § 14, § 15, które wprowadzają ograniczenia związane ze strefami sanitarnymi od cmentarzy, w tym zakaz budowy nowych budynków mieszkalnych. Uwzględniając zatem, że zaskarżona uchwała nie zachowuje strefy sanitarnej od cmentarza od istniejącej zabudowy mieszkaniowej na terenach 3MN-U, 4MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 9MN-U, 13MN-U, dodatkowo przedmiotowy plan w zakresie rozszerzenia strefy ochronnej 50 m od cmentarza uzyskał negatywną opinię PPIS, ze względu na objęcie 50m strefą istniejącej zabudowy mieszkaniowej, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności § 36 uchwały oraz załącznika graficznego do niej w zakresie terenu 1CC. Tak jak zauważył organ nadzoru, taka ingerencja w plan miejscowy spowoduje, że wada ta nie będzie niosła za sobą żadnych negatywnych skutków społecznych. Nie będzie bowiem możliwa realizacja postanowień planu w zakresie poszerzenia terenu cmentarza 1CC. W takiej sytuacji brak zachowania strefy sanitarnej od istniejącej zabudowy mieszkaniowej nie będzie stanowił naruszenia prawa.

Z tych też względów zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części, o czym orzeczono w pkt 1 sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 powołanej ustawy procesowej.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
SPECJALISTA

Izabela Szczerbińska