

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Wa 3175/17



Pl
Prace

W y r o k z dnia 16.03.2018 sygn. akt IV SA/Wa 3175/17
~~postanowienie~~ jest prawomocny(e) od dnia 2.10.2018
de. Włodarczyk
podpis sędziego / referendarza sądowego

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Łukasz Krzycki
Sędziowie	sędzia WSA Małgorzata Małaszewska-Litwiniec (spr.) sędzia del. SO Aleksandra Westra
Protokolant	ref. Marta Pachulska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 marca 2018 r.
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na **uchwałę Rady Gminy Bodzanów**
z dnia 26 maja 2014 r. nr 298/XLV/14
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Sekretarz sądowy
M. Wozniak
Marcin Wozniak

UZASADNIENIE

Skarga Wojewody Mazowieckiego na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w niniejszej sprawie przedmiotem ponownej oceny legalności przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po uprzednim uchyleniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego wyroku WSA, stwierdzającego nieważność tego planu w całości.

Stan niniejszej sprawy przedstawia się następująco.

Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 515 ze zm.), pismem z dnia 11 września 2014 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Gminy Bodzanów z 26 maja 2014 r. nr 298/XLV/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów – dla obszarów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych w miejscowości Gromice – I (określany dalej m.p.z.p.).

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie:

I) art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. - powoływana dalej u.p.z.p.) w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez ustalenia zawarte w § 4 pkt 2 i pkt 7, § 6 ust. 1 pkt 7 i pkt 8, § 7 ust. 1 pkt 8 lit. b i lit. g, § 9 ust. 7 pkt 1 i pkt 7, § 9 ust. 8 pkt 4, § 10 ust. 3 pkt 7 oraz § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały,

II) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.), poprzez ustalenia zawarte w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d, § 9 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 7 pkt 6, § 11 ust. 2 pkt 4, § 12 ust. 1 pkt 2 tiret drugie oraz § 12 ust. 2 pkt 7 uchwały, które dopuszczają do realizacji obiektów i urządzeń sieci uzbrojenia terenu infrastruktury technicznej, a także przedsięwzięć drogowych na terenach: R, R1, R2, na gruntach rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne,

III) art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164 poz. 1587), poprzez ustalenia zawarte w § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, dopuszczające

użytkowanie rolnicze na terenach 1Ew, 2Ew, 3Ew oraz brak ustalenia przeznaczenia części działki nr 25 w obrębie Gromice,

IV) art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenia zawarte w: § 10 ust. 2 pkt 3 i pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 10 i pkt 11, § 12 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały,

V) art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) poprzez ustalenia zawarte w § 11 ust. 4 pkt 2 uchwały, dotyczące określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w odniesieniu do terenów R,

VI) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 u.p.z.p. poprzez zawarcie w planie ustaleń naruszających ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bodzanów, uchwalonego przez Radę Gminy Bodzanów w dniu 29 grudnia 2011r., uchwałą Nr 116/XIV/11 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bodzanów, dotyczących przestrzeni publicznych, zawartych w: § 3 ust. 1 pkt 5 i § 8 uchwały,

VII) § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sprzeczne ustalenia pomiędzy rysunkiem planu i § 3 ust. 3 uchwały oraz pomiędzy ustaleniami tekstu uchwały zawartymi w: § 4 pkt 11 i § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały,

VIII) art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 oraz § 314 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.).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Bodzanów uwzględniła stanowisko Wojewody wyrażone w skardze, wnosząc o umorzenie postępowania sądowego. W piśmie procesowym z dnia 26 listopada 2014 r. Rada Gminy Bodzanów zmodyfikowała swoje stanowisko w sprawie i wniosła o uwzględnienie skargi (poza zarzutem odnoszącym się do § 11 ust. 2 pkt 3 planu oraz art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

W wyroku z dnia 19 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2411/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w całości stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Bodzanów z dnia 26 maja 2014 r. nr 298/XLV/14. W

motywach rozstrzygnięcia Sąd Wojewódzki stwierdził, że Rada Gminy Bodzanów podejmując zaskarżoną uchwałę, naruszyła zasady oraz tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sposób istotny, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności. W § 3 ust. 2 kwestionowanej uchwały wskazano jedynie ograniczony, zamknięty katalog postanowień części graficznej przyjmując, że plan nie określa granic i sposobów zagospodarowania terenu ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, niemniej jednak w samej części graficznej wskazano (choć fragmentarycznie) linie zabudowy. Zaskarżony plan, jak wynika z jego części graficznej oraz tekstowej, obejmuje znaczne kompleksy terenów, na których, pomimo że stanowią grunty rolne, generalnie dopuszczono pewne rodzaje zabudowy (tereny oznaczone R, R 1 i R 2 - § 11 ust.1 pkt 2, § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały). Zaplanowano też na tym obszarze pewne tereny, które całkowicie bądź w znacznym zakresie są wyłączone z zabudowy (niektóre z nich - innej niż służące produkcji energii z wiatru - § 11 ust. 2 pkt 4, § 12 ust. 2 pkt 3 planu). Tymczasem, na całym obszarze objętym planem, wyznaczono jedynie linie zabudowy (po obu stronach drogi publicznej KDL), których naniesienie jest faktycznie następstwem obowiązku zachowania stosowanych odległości zabudowy od krawędzi drogi publicznej, wynikającego z przepisów szczególnych, służących bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Sąd Wojewódzki wywiódł także, że dopuszczając generalnie możliwość realizacji na znacznych terenach zabudowy, nie określono w istocie kompleksowo, jakie rozwiązania przewidziano dla zapewnienia komunikacji działek oraz innej infrastruktury (media, etc.). Nie czyni temu zadość sformułowanie ogólnych zasad w tym zakresie w części planu (§ 9). Rozważanie, czy spełnione są tego rodzaju warunki, dokonywane jest bowiem na etapie ustalania warunków zabudowy w drodze rozstrzygnięcia indywidualnego (art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 61 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 4 u.p.z.p.), a więc w sytuacjach, gdy teren inwestycji nie jest objęty planem. Tam gdzie go zaś uchwalono, to właśnie ten dokument ma przesądzać, z uwzględnieniem racjonalnych uwarunkowań, w jakich obszarach ma następować dalsza urbanizacja. W części tekstowej planu dopuszczono także np. przeprowadzenie linii kablowej lub napowietrznej wysokiego lub średniego napięcia, łączącej planowane elektrownie z systemem energetycznym (§ 9 ust. 7 pkt 6.). Realizacja tego rodzaju linii, przy założeniu racjonalnego planowania, wymaga wydzielenia stosownego terenu, wolnego – w określonej szerokości – od zabudowy dla realnego umożliwienia jej wykonania. Sensowny podział przestrzeni, dla zapewnienia realizacji w sposób zrównoważony poszczególnych potrzeb, jest właśnie przesłanką sporządzania planów. Gdy chodzi o sieć dróg w części tekstowej wskazano

także w § 9 ust. 12 pkt 2 lit. b: "dopuszcza się realizację dróg w formie drogi jednoprzestrzennej". Użycie liczby mnogiej sugeruje wolę ustanowienia możliwości realizacji także innych niż wyrysowane na części graficznej dróg dojazdowych klasy KDW, lecz ich zakładanego przebiegu rysunek nie odzwierciedla.

WSA podzielił również argumentację wskazującą na konieczność uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne wszystkich gruntów, na których zgodnie z ustaleniami planu taka zmiana może być dokonana. Jak zauważył Organ nadzoru, z ustaleń § 7 ust. 1 lit. d, § 9 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 7 pkt 6, § 11 ust. 2 pkt 4, § 12 ust. 1 pkt 2 tiret drugie oraz § 12 ust. 2 pkt 7 uchwały wynika, że umożliwiono lokalizowanie nowych sieci infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg, jak też lokalizowanie nowych dróg, na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach R, R1, R2 w ramach gruntów rolnych klasy III. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III i wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Sąd Wojewódzki ocenił, że słusznie Wojewoda Mazowiecki podniósł, że dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz dróg, na gruntach rolnych klasy III i na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowa regulacja dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

Zdaniem Sądu Wojewódzkiego, analiza treści graficznej i tekstowej zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że stanowi ona nie plan miejscowy, lecz *sui generis* akt prawa miejscowego, zawierający wyłącznie zasady zagospodarowania terenu i stosowne ograniczenia, wynikające z planowanej realizacji elektrowni wiatrowych. Nie stanowi natomiast kompleksowego aktu planistycznego, który służyłby określeniu sposobu racjonalnego gospodarowania gruntami na terenach objętych opracowaniem. Z podważanych przez Sąd Wojewódzki przepisów w tym przede wszystkim wskazanego na wstępie § 3 ust 2, wynika, że wolą organu uchwalającego ten akt prawa

miejscowego było w istocie jedynie przesądzenie kwestii lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz pozostających z tym w związku - a) realizacji części infrastruktury (drogi dojazdowe), b) ograniczeń (wydzielone strefy zabudowy i obowiązujące w nich dopuszczalne rodzaje zabudowy), nie zaś racjonalne, kompleksowe określenie zasad gospodarowania przestrzenią na terenie objętym planem we wszelkich istotnych tego aspektach (np. krajobrazu, ładu architektonicznego, kształtowania linii zabudowy i racjonalnego układu osadniczego). Jest to niewątpliwie istotne w odniesieniu do siedlisk gospodarstw rolnych oraz inwestycji związanych z produkcją rolną (na terenach objętych planem przeważają grunty przeznaczone na ten cel). W tej sytuacji samo wyeliminowanie przez Sąd § 3 ust. 2 uchwały nie prowadziłoby do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a temu ma służyć sądowa kontrola zaskarżonych aktów. Uchwalając zaskarżony akt prawa miejscowego, który jedynie fragmentarycznie reguluje zasady gospodarowania przestrzenią na obszarze nim objętym, uchybiono w szczególności treści art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p., który wskazuje zasady sporządzania planu. Uchybienie tego rodzaju musiało skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu prawa miejscowego (art. 28 ust. 1 tej ustawy).

W ocenie Sądu Wojewódzkiego pozostawienie w obrocie prawnym aktu, jedynie wyrywkowo regulującego gospodarowanie przestrzenią w wybranych enklawach, byłoby także w sprzeczności z zasadami racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Stąd przywołane wcześniej uchybienia przesądziły o stwierdzeniu nieważności całego planu, bez rozważania, czy jego szczegółowe, kwestionowane w skardze postanowienia odnośnie wskazanych terenów, także naruszają prawo. Na skutek skargi kasacyjnej wywiedzionej od tego wyroku przez Radę Gminy Bodzanów, reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2411/14, uchylił go i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

NSA uznał za zasadne podstawy kasacyjne zarzucające naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że w zaskarżonym planie miejscowym nie określono kompleksowo dla terenów, dla których jest możliwa zabudowa, rozwiązań w zakresie dostępu do mediów i komunikacji oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego przez przyjęcie, że na terenach przeznaczonych pod zabudowę obowiązkowo należało ustalić linię zabudowy. W ocenie NSA, Sąd Wojewódzki niesłusznie przyjął wadliwość uchwały w zakresie, w jakim nie wyznacza linii zabudowy na obszarze innym, niż po obu stronach drogi

publicznej (oznaczonej KDD). W motywach rozstrzygnięcia NSA wskazał również na nieuprawnioną ingerencję Sądu Wojewódzkiego w władztwo planistyczne gminy poprzez błędną wykładnię art. 3 ust. 1 u.p.z.p. polegająca na przyjęciu niedopuszczalności zapisu § 11 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały oraz na błędnym założeniu, że kwestia badania dostępu do drogi oraz uzbrojenia terenu może nastąpić jedynie w procedurze ustalania warunków zabudowy, zgodnie z art. 61 u.p.z.p.

NSA uznał także za zasadne podstawy kasacyjne zarzucające naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. przez przyjęcie, że zaskarżona uchwała jedynie fragmentarycznie reguluje zasady zagospodarowania przestrzennego, § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegające na przyjęciu, że zachodzi sprzeczność w warstwie tekstowej zaskarżonego planu oraz pomiędzy jego częścią tekstową i graficzną, art. 15 i art. 17 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że zaskarżony plan miejscowy nie jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, lecz *sui generis* aktem prawa miejscowego, art. 28 ust. 1 u.p.z.p., art. 134 § 1 p.p.s.a. oraz art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 p.u.s.a. przez to, że stwierdzono nieważność zaskarżonego planu w całości, zamiast rozważając to co do części dotyczącej § 3 ust. 3 zaskarżonego planu oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 1 p.u.s.a. poprzez orzekanie na podstawie pozaustawowych kryteriów, takich jak „racjonalność planowania” i „sensowności podziału przestrzeni”. W uzasadnieniu wyroku NSA wskazał ponadto, że Sąd Wojewódzki nie wyjaśnił przekonywująco powodów stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości i wybiórczo odniósł się do zarzutów podniesionych w skardze.

Gmina Bodzanów w piśmie procesowym z 11 stycznia 2018 r. wniosła o przeprowadzenie mediacji w tej sprawie. Wskazała następnie, że normy wynikające z przepisów ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1161) nie stoją na przeszkodzie w ustawianiu takich zapisów w planie miejscowym, aby dopuszczały one możliwość budowy/ rozbudowy infrastruktury na terenach podlegających ochronie (m.in. grunty rolne III klasy oraz grunty leśne) bez konieczności uzyskiwania zgód organów, o których mowa w art. 7 u.o.g.r.l. Możliwe jest zatem lokalizowanie infrastruktury, jeżeli nie spowoduje to zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inne niż rolne lub leśne. W związku z tym Organ stanął na stanowisku, że przewidziana w planie infrastruktura techniczna nie zmienia dotychczasowego sposobu użytkowania terenów rolnych, a w konsekwencji nie powstał obowiązek uzyskania zgody właściwego organu. W piśmie podkreślono również, że w

niniejszej sprawie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miał na celu wskazanie obszarów przeznaczonych do sytuowania elektrowni wiatrowych oraz związanych z tym elementów infrastruktury i obszarów ograniczonego użytkowania. W ocenie Organu, regulacje zwarte w m.p.z.p. należy uznać za kompleksowe i racjonalnie określające zagospodarowanie przedmiotowych terenów. Organ podniósł ponadto, że obligatoryjny charakter elementów wyliczonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie oznacza, że muszą zostać one ujęte w każdym planie miejscowym. W ocenie Organu, mając na względzie cel zaskarżonego planu miejscowego, nie miał on obowiązku określenia w tym akcie dodatkowych elementów w postaci linii zabudowy czy układu komunikacyjnego. Organ wskazał również, że określenie w miejscowym planie wysokości niektórych budowli poprzez odniesienie się do wysokości mierzonej od poziomemu terenu, a w przypadku innych budowli od ich podstawy, uznać należy za w pełni dopuszczalne i mieszczące się granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego. W piśmie podkreślono, że zaskarżony plan miejscowy nie może zostać uznany za wadliwy z uwagi na zastosowanie w nim innej terminologii niż bezpośrednio wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., ponieważ został zachowany cel wynikający z przedmiotowego przepisu, oraz powtórzenie materii ustawowej w jego treści, w celu zapobieżenia wyrwaniu przedmiotowych regulacji z kontekstu. Organ wskazał ponadto, że w razie stwierdzenia sprzeczności w zaskarżonym akcie, powinny one być eliminowane poprzez zastosowanie zasad wykładni. W przypadku zaś sprzeczności, których nie da się usunąć przy pomocy zasad wykładni, stwierdzeniu nieważności powinny podlegać pojedyncze przepisy. W ocenie Organu bowiem, stwierdzenie nieważności całego aktu stanowi ostateczność i powinno mieć miejsce wyłącznie w razie niemożności skorzystania z innych adekwatnych środków prawnych.

Wojewoda Mazowiecki w piśmie z dnia 12 stycznia 2018 r., stanowiącym uzupełnienie skargi stwierdził, iż nie widzi możliwości przeprowadzenia mediacji mając na względzie, że termin rozprawy został już wyznaczony, a materia niniejszej sprawy nie ma takiego charakteru, by mediacja była dopuszczalna. Podtrzymał swe wszystkie dotychczasowe zarzuty wobec uchwały w sprawie planu. Uzupełniając zaś wskazał, że ponownie rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 190 p.p.s.a. związany jest wykładnią prawa ustaloną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Jednocześnie Wojewoda podkreślił, że WSA nie jest w całości związany ustaleniami poczynionymi przez Sąd II. instancji. NSA dokonał bowiem oceny prawnej podjętej uchwały w odniesieniu do innego stanu faktycznego. Wojewoda wywiódł to z

faktu, że w granicach obszaru objętego planem miejscowym nie ma żadnej dojazdowej drogi publicznej oznaczonej symbolem KDD, o której wspomniał NSA, a tym bardziej linii zabudowy wyznaczonej po obu stronach tej nieistniejącej drogi. W jego ocenie Sąd I. instancji nie jest związany wykładnią prawa w tej materii i ma możliwość dokonania w tym zakresie własnej oceny prawnej, w oparciu o prawdziwy stan faktyczny. Wojewoda podniósł przy tym, że Sąd I. instancji winien dokonać jednoznacznej oceny wyznaczenia linii zabudowy w graniach obszaru objętego planem miejscowym, mając na uwadze, że z załącznika graficznego wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy od drogi klasy lokalnej oznaczonej symbolem KDL wyznaczona została jedynie w sposób częściowy, jest bowiem linią urwaną, a więc taką która nie wyznacza obszaru tzw. ruchu budowlanego, na którym faktycznie może być realizowana ta zabudowa.

Wojewoda Mazowiecki wskazał ponadto, że w granicach objętych planem miejscowym przewidziano realizację elektrowni wiatrowych, dla których obecnie obowiązują przepisy ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961). Z tego względu, w ocenie Wojewody, Sąd I. instancji powinien rozważyć stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, z uwagi na fakt, że w żadnej mierze nie realizuje ona celu wskazanego w tej ustawie.

W kolejnym piśmie procesowym Gmina Bodzanów zakwestionowała ustalenia Wojewody i wskazała przyczyny, dla których argumentację Wojewody, prowadzącą do stwierdzenia nieważności szeregu postanowień planu – uznała za pozbawioną podstaw.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje. Skarga nie została oparta na uzasadnionych podstawach.

W pierwszej kolejności należy mieć na względzie, jak zostało uprzednio wskazane, że sprawa niniejsza jest rozpoznawana w wyniku uchylecia poprzedniego wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Zgodnie z art. 190 zd. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm. - zwanej dalej p.p.s.a.), Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. W orzecznictwie przy tym należy uznać za utrwalony pogląd, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy wojewódzki sąd administracyjny nie może stosować postanowień art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. bez uwzględnienia brzmienia przepisów art. 168 § 3, art. 183 § 1 oraz art. 190 p.p.s.a. (por. m. in. wyrok NSA z 20 listopada 2014 r., I OSK 2214/14 oraz cyt. tam wyrok NSA z 20 września 2006 r., II OSK 1117/05, CBOSA). Podkreślenia wymaga zatem, że

wojewódzki sąd administracyjny rozpoznając sprawę nie może pominąć wykładni prawa dokonanej w wyroku Sądu II. instancji, nie jest również uprawniony do podejmowania próby jej podważania i kontestowania (por. m. in. wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2016 r., II GSK 38/15, CBOSA).

W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę, z art. 190 p.p.s.a. (interpretowanego z uwzględnieniem zasady zaufania oraz pewności prawa – art. 2 Konstytucji RP) dla Sądu I. instancji wynika w szczególności obowiązek ponownego rozstrzygnięcia sprawy w kwestiach, które nie zostały przesądzone wprost w wyroku NSA, w taki sposób, aby wyrok WSA również pośrednio nie godził w oceny prawne sformułowane przez Naczelny Sąd Administracyjny. Reasumując, *ratio legis* art. 190 p.p.s.a. sprowadza się do przyspieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, poprzez uznanie, że pomimo uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, pewne kwestie sporne zostały już ostatecznie przesądzone. Powoduje to w konsekwencji zawężenie granic ponownego rozpoznania sprawy (por. np. wyrok NSA z 2 grudnia 2014 r., I FSK 1448/13, CBOSA).

Wbrew zarzutom skargi wraz z jej uzupełnieniem, zawartym w piśmie procesowym Wojewody z 12.01.2018 r., Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w swym, powołanym i wiążącym Sąd obecnie rozpatrujący tę sprawę wyroku z 12.09.2017 r. sygn. akt II OSK 350/17 stanowisko co do braku konieczności wyznaczenia w niniejszym planie dodatkowych linii zabudowy i przesądził, że rozbudowa dróg została w sposób dostateczny określona w planie. Jakkolwiek NSA omyłkowo - wykazując błędność ustaleń WSA przyjmujących wadliwość uchwały w zakresie, w jakim nie oznacza linii zabudowy na obszarze innym, niż po obu stronach drogi publicznej – oznaczył tę drogę jako KDD, podczas gdy była to droga KDL – to należy przyjąć, że w istocie to stwierdzenie NSA odnosiło się do drogi KDL. Uchybienie to zatem stanowiło oczywistą omyłkę i nie oznaczało – w realiach rozpatrywanej sprawy – że przedmiotem oceny NSA był inny plan miejscowy, jak zasugerował to Wojewoda. O zasadności takiego stanowiska świadczy w szczególności fakt, że w dalszej części swego uzasadnienia NSA wskazał na umieszczone na rysunku planu i opisanie w jego części tekstowej drogi oznaczone symbolami KDW (1-4), które faktycznie na części graficznej planu figurują. Wobec tego, w ocenie składu obecnie rozstrzygającego tę sprawę, wszystkie elementy oceny prawnej NSA, zawarte w wyroku z 12.09.2017 r., sygn. akt II OSK 350/17 mają dla Sądu obecnie rozpatrującego tę sprawę charakter wiążący.

Trzeba też mieć na względzie, że Wojewoda nie zaakceptował propozycji mediacji, przedstawionej przez Organ w piśmie procesowym z 11 stycznia 2018 r.

Stwierdził, że wniosek jest spóźniony, zmierza do przedłużenia postępowania, a poza tym jest niedopuszczalny, skoro stronami są Organy władzy publicznej. Jako przeszkodę nadmienił też fakt, że sprawa zaś jest po wyroku NSA. Wobec braku woli obu Stron postępowania na prowadzenie mediacji, Sąd na rozprawie, mając na względzie art. 115 § 1 p.p.s.a., oddalił wniosek Gminy Bodzanów w tym przedmiocie.

Przechodząc zatem do ponownej oceny legalności przedmiotowej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.- zwanej dalej u.s.g), po upływie terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Organ nadzoru, realizując swe kompetencje na podstawie tej regulacji, nie jest ograniczany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (por. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 320/05, publ. ONSAiWSA 2006/1/7, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2005 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 572/05, publ. LEX Nr 196722), a zatem skargę wniesioną w niniejszej sprawie uznać należało za dopuszczalną.

Oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego 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. Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i orzecznictwa, "tryb sporządzania" miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania, poprzez kolejne etapy określone w art. 17 u.p.z.p., aż po samo uchwalenie planu. Z kolei pojęcie "zasad sporządzania" miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać z merytorycznym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), treścią zamieszczonych w nim ustaleń, a także ze standardami dokumentacji planistycznej (por.: Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2009; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.05.2009r., II OSK 1778/08, CBOSA).

Zatem zgodnie z art.147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o

których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W tym

kontekście, w niniejszej sprawie na wstępie odnieść się należy do najdalej idącego wniosku Skarżącego, a mianowicie sformułowanego w piśmie z 12 stycznia 2018 r. żądania stwierdzenia nieważności uchwały w całości z uwagi na to, że „w żadnej mierze nie realizuje ona celu wskazanego” w ustawie z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961). W kontekście tego

zarzutu stwierdzić należy, że w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP), opartym na zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucyjni RP) oraz uznającym zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (por. m. in. art. 16 i art. 164 - 165 Konstytucji RP), niedopuszczalne jest podważanie ważności aktu prawa miejscowego w oparciu o to, że zdaniem organu administracji rządowej akt ten „nie realizuje celu ustawy”. Należy przy tym podkreślić, że akty prawa miejscowego, w tym zwłaszcza plany miejscowe, określają sytuacje prawne osób wchodzących w skład danej wspólnoty lokalnej i ich unieważnienie może prowadzić do pozbawienia tych osób określonych uprawnień. Nie bez znaczenia jest również fakt, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a nie celowości (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). Zatem kontrola legalności planu zagospodarowania przestrzennego, w trybie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., następuje poprzez ocenę danej uchwały w świetle stanu prawnego obowiązującego w dniu jej podjęcia (por. np. W. Jaroszyński, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. R. Hausera praz Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, teza 16 do art. 91).

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia jest uchwała podjęta w dniu 26 maja 2014 r., czyli w okresie, kiedy nie obowiązywała wskazana ustawa. Wskazać zatem należy, że problematykę zmiany stanu prawnego po uchwaleniu planu miejscowego, jako zasadę ogólną, reguluje art. 33 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. W orzecznictwie wyjaśniono przy tym, że w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nie został zaktualizowany w trybie art. 33 u.p.z.p., w wyniku czego powstał stan niespójności przepisów planu miejscowego z przepisami, które weszły w życie w okresie późniejszym niż data uchwalenia planu, instrumentem służącym do eliminacji tych niezgodności nie jest stwierdzenie nieważności planu, ale wykładnia przepisów planu

miejscowego, dokonywana przy uwzględnieniu nowych regulacji prawnych (por. m. in. wyrok NSA z 15 września 2016 r., II OSK 3071/14, CBOSA). Poza tym, zagadnienie wpływu ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych na obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy plany miejscowe uregulował wprost art. 15 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, plany miejscowe obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, zachowują moc. Przepis ten w sposób jednoznaczny rozstrzyga to zagadnienie, podniesione w piśmie Wojewody z 12 stycznia 2018 r. Przepis ten wyłącza również (jako *lex specialis*) przewidziany w art. 33 u.p.z.p. obowiązek dostosowania postanowień uchwały do zmienionego przez ustawę z 20 maja 2016 r. stanu prawnego.

Nie było więc żadnych podstaw do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Przedmiotem ponownej kontroli Sądu była zatem legalność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w skardze Wojewody.

Sądowi z urzędu jest wiadome, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargi Wojewody na plany miejscowe, odnośnie tej samej Gminy Bodzanów, wydał nie tylko wyrok w sprawie o sygn. akt II OSK 350/17, ale też wyrok w sprawie o sygn. akt II OSK 2884/16. Orzeczeniem tym (II OSK 2884/16), NSA uchylił wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2016 r. (sygn. akt IV SA/Wa 2062/14) w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Bodzanów z dnia 26 maja 2014 r., ale o nr. 299/XLV/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów dla obszarów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych w miejscowości Gromice – II.

Z tego względu w ocenie Sądu, odwołanie się do wyroku NSA w sprawie II OSK 2884/16 jest uzasadnione, a przemawiają za tym cztery powody. Po pierwsze, zaskarżona w sprawie IV SA/Wa 2062/14 uchwała, podjęta przez radę tej samej gminy, w swej istotnej treści była zbieżna z postanowieniami uchwały zaskarżonej w niniejszej sprawie. Po drugie, Wojewoda w sprawie IV SA/Wa 2062/14 sformułował w zasadzie zarzuty tożsame do postawionych w niniejszej sprawie. Po trzecie, WSA w sprawie IV SA/Wa 2062/14 odniósł się do wszystkich zarzutów zawartych w skardze Wojewody (inaczej niż w sprawie IV SA/Wa 2411/14). Po czwarte, NSA w sprawie II OSK 2884/16, rozpoznając skargę kasacyjną Gminy, odniósł się do wielu kwestii podnoszonych w skardze Wojewody i poruszonych w wyroku IV SA/Wa 2062/14, formułując szereg ocen prawnych podważających zasadność zarzutów Wojewody. Oczywiście jest, że wyrok NSA w sprawie II OSK 2884/16 nie jest objęty związaniem, o jakim mowa w art. 190

p.p.s.a., czy też związaniem z art. 153 p.p.s.a. (w zw. z art. 193 p.p.s.a.), w odniesieniu do niniejszej sprawy. Wyrok ten dotyczył bowiem innego aktu prawa miejscowego, choć podjętego przez ten sam Organ. Brak też jest podstaw do związania Sądu ocenami prawnymi, wyrażonymi przez NSA w sprawie II OSK 2884/16, na podstawie art. 170 p.p.s.a. Jednak wystąpiły zbieżności treści kwestionowanych przepisów prawa miejscowego i wyrok ten został wydany z udziałem tego samego podmiotu (tej samej Gminy). Zatem, w świetle art. 170 p.p.s.a. nie można pominąć, że kontrolowana w niniejszej sprawie uchwała, oraz plan miejscowy będący przedmiotem zaskarżenia w sprawie IV SA/Wa 2062/14, są – co do elementów kwestionowanych przez Wojewodę – w zasadzie niemal tożsame.

Mając też na względzie zasadę pewności prawa oraz zasadę zaufania do działań organów państwa (art. 2 Konstytucji RP), a także pozycję ustrojową i autorytet NSA, celowe było, aby Sąd orzekając w niniejszej sprawie rozważył również argumenty podniesione przez NSA w sprawie II OSK 2884/16. Ewentualne podzielenie tych argumentów przez Sąd może zatem nastąpić nie na zasadzie *ratione imperii*, ale *imperio rationis*.

Przed przejściem do uwag szczegółowych należy jeszcze wskazać, że na gruncie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą to być naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 ustawy). Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Podzielić należy wyrażony przez NSA w sprawie II OSK 2884/16 pogląd, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Podobnie w wyroku z 26 września 2017 r. (II OSK 2003/17, CBOSA). NSA stwierdził, że nie każde naruszenie 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.

Wobec tego, zdaniem Sądu, nie można w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, korzystających z domniemania zgodności z prawem, przyjmować - jak

sugeruje Wojewoda - że wszelkie wątpliwości co do legalności planu miejscowego należy rozstrzygać na rzecz nieważności tego aktu prawnego. Wręcz przeciwnie, jak podkreślił to NSA m. in. w wyroku z 1 czerwca 2016 r., II OSK 2345/14 (CBOSA), w pierwszej kolejności należy poszukiwać w drodze wykładni takiego znaczenia zaskarżonego studium lub planu miejscowego, które może być uznane za zgodne z prawem. Warto podkreślić, że ta teza NSA koresponduje z domniemaniem zgodności z prawem aktu prawa miejscowego. Zasada ta, podobnie jak zasada domniemania zgodności z prawem ustawy, znajduje umocowanie m. in. w konstytucyjnej zasadzie zaufania i pewności prawa (art. 2 Konstytucji RP), a na poziomie ustawowym jest potwierdzona m. in. poprzez regulacje wykluczające wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego (art. 61 § 3 p.p.s.a.) oraz wyłączające skutek wstrzymania wykonania tego aktu, w razie uwzględnienia skargi nieprawomocnym wyrokiem (art. 152 § 2 p.p.s.a.).

Wynika z tego, że sama możliwość rozbieżnych interpretacji aktu prawa miejscowego nie przesądza jeszcze - jako taka - o jego niezgodności z prawem. W ocenie Sądu, brak jest podstaw do stwierdzania nieważności aktu prawa miejscowego, jeżeli stosując powszechnie uznane metody wykładni oraz reguły inferencyjne, możliwe jest ustalenie prawidłowego, zgodnego z aktami wyższego rzędu, znaczenia kontrolowanego przepisu. Konsekwentnie stosowana przyjęta przez Wojewodę interpretacja, prowadziłaby do wyeliminowania z porządku prawnego większości aktów prawnych, a nie tylko aktów prawa miejscowego. Znaczna część aktywności orzeczniczej sądów administracyjnych polega bowiem właśnie na dokonywaniu wykładni przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem powszechnie przyjmuje się dyrektywę wykładni funkcjonalnej, która zabrania przyjmowania takiej wykładni prawa, która prowadzi do absurdu – *argumentum ad absurdum* (por. np. wyrok NSA z 28 września 2017 r., II FSK 1232/17, CBOSA i cyt. tam piśmiennictwo). Ponadto, nakaz poszukiwania, w pierwszej kolejności, takiej wykładni przepisów planu miejscowego, która pozwoli na nie stwierdzanie jego nieważności, jest zgodny z założeniem, że plan miejscowy jest formą kształtowania ładu przestrzennego preferowaną przez ustawodawcę, zaś kształtowanie tego ładu przez decyzję o warunkach zabudowy winno mieć charakter wyjątku (art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 59 i 61 u.p.z.p.). Rozważając zatem ewentualne stwierdzenie nieważności planu miejscowego, należy mieć to założenie ustawodawcy na uwadze. Podobnie nie można tracić z pola widzenia, że uchwalenie każdego planu związane jest z wydatkowaniem znacznych środków publicznych oraz zaangażowaniem wielu osób i instytucji. W świetle

zatem również takich konstytucyjnych wartości jak zasada proporcjonalności (art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), stwierdzenie nieważności planu miejscowego nie może nastąpić z powodu nieistotnych naruszeń prawa. Potwierdzeniem tych założeń jest obowiązująca od 18 listopada 2015 r. nowelizacja art. 28 ust. 1 u.p.z.p., dokonana ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015, poz. 1777), gdzie wprost wskazano na wymóg istotności naruszenia zasad sporządzania planu, dla stwierdzenia jego nieważności. Nowelizacja ta nie zawiera przepisów przejściowych, odnoszących się do zmiany art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a zatem znajduje zastosowanie również, na zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, do planów miejscowych uchwalonych przed jej wejściem w życie. Warto dodać, że za stosowaniem nowego brzmienia art. 28 ust. 1 u.p.z.p. do planów miejscowych, uchwalonych przed wejściem w życie ustawy o rewitalizacji, opowiedział się jednoznacznie NSA w wyroku z 13 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 75/17 (por. pkt N uzasadnienia tego wyroku, CBOSA). Wskazana nowelizacja ma zatem w istocie charakter porządkujący, bowiem wymóg istotności naruszeń zasad sporządzenia planu lub studium można było już wcześniej wyinterpretować, stosując wykładnię systemową oraz celowościową - z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, a także powołanych zasad konstytucyjnych (pewności prawa, proporcjonalności oraz dobra wspólnego). Pogląd o konieczności stwierdzenia istotności naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, również uchwalonego przed 18 listopada 2015 r., wynika ponadto wprost z uzasadnienia powołanego wyroku NSA o sygn. akt II OSK 2884/16. Przechodząc zatem do oceny legalności zakwestionowanych przez Wojewodę zapisów przedmiotowego planu - zaskarżonej uchwały Rady Gminy Bodzanów z 26 maja 2014 r. nr 298/XLV/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów – dla obszarów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych w miejscowości Gromice – I, w zakresie wskazanym w skardze, należało dojść do następujących wniosków.

Ad. I – Nie jest zasadny wniosek o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 2 uchwały. Zgodnie z § 4 pkt 2 uchwały, ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o przepisach odrębnych i szczególnych - należy przez to rozumieć przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi oraz ograniczenia w dysponowaniu terenem wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych oraz przepisy normatywne. Zdaniem Wojewody, zdefiniowane pojęcie przepisów odrębnych i szczególnych, do których zaliczono prawomocne decyzje administracyjne oraz przepisy normatywne jest nieprawidłowa. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że prawomocne decyzje administracyjne

i przepisy normatywne nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a tym samym nie są przepisami odrębnymi. Przepis prawa nie jest decyzją administracyjną, ale samodzielną jednostką redakcyjną tekstu prawnego, którego budowę i nazewnictwo regulują zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908); Ponadto, z definicji tej wynika, że w skład przepisów odrębnych mogą również wchodzić przepisy u.p.z.p. wraz z rozporządzeniem wykonawczym do tej ustawy, gdyż ich przepisy nie zostały wykluczone w tej definicji. Tymczasem ustawa, na podstawie której sporządzony został plan miejscowy, nie może być jednocześnie przepisem odrębnym stosowanym przy sporządzaniu tego planu.

Odnosząc się do tego zarzutu Wojewody należy przede wszystkim przypomnieć, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Po drugie, brak jest ustawowej definicji przepisów odrębnych i szczególnych. Po trzecie, kwestionowaną definicję należy postrzegać w przez pryzmat funkcji aktu prawnego, w którym została ona zamieszczona. Przedmiotem analizy są ustalenia planu miejscowego, czyli aktu prawnego, którego celem jest przede wszystkim ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Kwestionowana definicja ma zatem jedynie charakter informacyjny, wskazujący, że ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości mogą wynikać również z innych aktów prawnych, niż plan miejscowy. Chodzi tu przy tym nie tylko o akty normatywne (np. ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego), ale i akty indywidulane, w tym decyzje administracyjne. Reasumując, w ocenie Sądu, § 4 pkt 2 uchwały nie narusza wskazanych przez Wojewodę przepisów prawa w stopniu istotnym. Wprowadzenie tego rodzaju norm informacyjnych może nawet służyć wzmocnieniu funkcjonowania, akcentowanej przez Wojewodę, zasady legalizmu. Przepis ten przypomina bowiem adresatom uchwały (czyli osobom niekoniecznie legitymującym się wykształceniem prawniczym), że plan miejscowy to tylko jeden z wielu aktów prawnych regulujących sytuację prawną nieruchomości. Należy przy tym zaznaczyć, że również NSA w wyroku wydanym w sprawie II OSK 2884/16 stwierdził, że analogiczna definicja, zawarta w kontrolowanej tam uchwale, nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Podobnie brak jest podstaw do stwierdzenia nieważności § 4 pkt 7 uchwały. Zgodnie z tym przepisem, przez farmę wiatrową należy rozumieć połączone i współpracujące ze sobą elektrownie wiatrowe stanowiące całość wraz z niezbędnymi urządzeniami budowlanymi i infrastrukturą techniczną. Zdaniem Wojewody,

kwestionowane postanowienie stanowi modyfikację tego pojęcia zawartego w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623 ze zm.), wydanego na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy Prawo energetyczne. Zgodnie ze wskazanym przepisem rozporządzenia, określenie farmy wiatrowej oznacza jednostkę wytwórczą lub zespół tych jednostek wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, przyłączonych do sieci w jednym miejscu przyłączenia. Odnosząc się do tego zarzutu Sąd podziela oceny prawne wyrażone przez NSA w wyroku w sprawie II OSK 2884/16, na tle identycznego postanowienia kontrolowanej w tamtej sprawie uchwały, wydanej przez tę samą Radę Gminy. Otóż NSA stwierdził wówczas, że zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego postanowień aktów wyższego rzędu nie jest bezwzględny. Dopuszcza się bowiem możliwość powtórzenia w akcie niższego rzędu przepisu ustanowionego w akcie wyższego rzędu wtedy, gdy ma on niejako charakter przepisu „zapowiadającego” dalsze uregulowania. Innymi słowy, chodzi o sytuację, w której bez zastosowania tego powtórzenia dalsze przepisy aktu normatywnego: „sprawiają wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzą zamkniętej całości czy nie są wystarczająco komunikatywne” (D. Szafrński, *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Legalis/el.). Powtórzenia dokonywane w przedmiotowym planie mają na celu ułatwienie czytelności przyjętych regulacji. Uznanie danego przepisu planu za zbędny, z uwagi na powielanie takiego uregulowania, nie oznacza jednocześnie, że taki przepis istotnie narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności. Argumentacja, że plan jest nieważny *ex tunc* w części gdyż, w przytoczonych przepisach odsyła do, czy też przypomina o obowiązujących powszechnie przepisach prawa, jest nieuzasadniona. Powołane przepisy mają odrębny byt prawny i wiążą niezależnie od tego, czy plan o nich wspomina. Ponadto ustalenie zasad zagospodarowania przestrzennego, mieszczących się w ramach obowiązujących ram prawnych, jest nie tylko uprawnieniem, ale wręcz obowiązkiem organu stanowiącego gminy. Zasadniczo akty prawa miejscowego nie powinny tworzyć definicji sprzecznych z już istniejącymi ustawowymi definicjami czy też w znaczący sposób je modyfikować. Dopuszczalne jest jednak tworzenie definicji, gdy na przykład brak takich w aktach rangi powszechnie obowiązującej, bądź też definicji, które pojęciowo (znaczeniowo) nie są wyraźnie odmienne od definicji ustawowych. Dopóki zatem definicja użyta w planie miejscowym mieści się w definicji ustawowej - nie ma podstaw do uznania jej za wadliwą, a tym samym stanowiącą podstawę do stwierdzenia

nieważności postanowień planu do niej się odwołujących. W przepisach prawa powszechnie obowiązującego - w dacie podejmowania tej uchwały - brak było definicji legalnej elektrowni wiatrowej. Obecnie zamieszczona została we wspomnianej ustawie z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (art. 2 pkt 2). Definicja farmy wiatrowej (§ 4 pkt 7 uchwały) zawiera się natomiast w definicji powołanego w skardze rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.) i nie odbiega od niej normatywnie. Rozporządzenie określa ją, jako jednostkę wytwórczą lub zespół tych jednostek wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, przyłączonych do sieci w jednym miejscu przyłączenia. Zatem czytając łącznie użyte w planie definicje elektrowni wiatrowej i farmy wiatrowej - nie można mieć wątpliwości, że mamy do czynienia z urządzeniem technicznym (budowla techniczna), wykorzystującym (przetwarzającym) energię wiatru w celu wytworzenia energii elektrycznej. Oczywiście jest, że akty prawa miejscowego nie mogą pozostawać w sprzeczności z aktami prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie przyjmuj się, że "Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu" (wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10,CBOSA). Zatem dopiero uregulowanie poszczególnych pojęć w sposób wyraźnie odmienny, niż to czyni ustawodawca - narusza prawo. W niniejszej sprawie, jak to zostało wskazane, definicja „farmy wiatrowej” mieści się w definicji z rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.). Zdaniem Sądu, nie jest również zasadny zarzut dotyczący § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały. Zgodnie z tym przepisem, w ramach ogólnych ustaleń Planu Miejscowego co do zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, na terenie objętym uchwałą obowiązuje utrzymywanie obiektów oraz stosownego do funkcji obiektu zagospodarowania działki we właściwym stanie technicznym i estetycznym. Wojewoda zarzuca, że regulacje te związane są z eksploatacją zrealizowanej inwestycji i wynikają m.in. z regulacji zawartych w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.). Zdaniem Sądu, brak jest podstaw do stwierdzania nieważności powołanego przepisu uchwały. Nie narusza on bowiem prawa. Kwestionowane postanowienie stanowi jedynie przypomnienie o obowiązkach

użytkownika nieruchomości, wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa i służy ochronie ładu przestrzennego. Funkcjonowanie tej normy aktu prawa miejscowego w żaden sposób nie zagraża ani zasadzie legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), ani zasadzie pewności prawa (art. 2 Konstytucji RP). Norma ta koresponduje z regulacjami zawartymi m. in. w Prawie budowlanym i nie jest w żaden sposób z nimi sprzeczna. Odgrywa ona również istotną rolę informacyjną i wychowawczą w sferze ochrony ładu przestrzennego. Rada nie przekroczyła zatem swoich kompetencji, przyjmując kwestionowane postanowienie uchwały.

Te same argumenty, które powołano wyżej w odniesieniu do § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały, przemawiają za nie stwierdzaniem nieważności § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały. Zgodnie z tym przepisem, w ramach ogólnych zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, obowiązuje odpowiednie zabezpieczenie obiektu elektrowni wraz z urządzeniami towarzyszącymi przed dostępem osób postronnych. Zdaniem Wojewody, również te ustalenia uchwały, związane z eksploatacją zrealizowanej inwestycji, zostały już przez ustawodawcę uregulowane w art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Postanowienie to jednak nie pozostaje w sprzeczności z Prawem budowlanym, a nadto realizuje wymogi określone w art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Stwierdzenie nieważności tego postanowienia mogłoby wywołać wątpliwości u adresatów uchwały, co do związania tym obowiązkiem. Tymczasem orzeczenia sądów, w świetle zasady zaufania do działań organów władzy publicznej (art. 2 Konstytucji RP), nie powinny prowadzić do tego typu sytuacji. Poza tym orzeczenia te powinny pozostawać w zgodzie z powszechnie akceptowanymi w danym społeczeństwie względami racjonalności.

Sąd nie podziela również zarzutów Wojewody co do § 7 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały. Zgodnie z tym przepisem, w celu minimalizacji potencjalnego negatywnego oddziaływania realizacji elektrowni wiatrowych na środowisko przyrodnicze i krajobraz ustala się przeprowadzenie badań geotechnicznych terenu przeznaczonego do posadowienia fundamentu obiektu. Zdaniem Wojewody, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności tego postanowienia uchwały, bowiem nakładanie na inwestora obowiązku wykonania stosownych badań gruntu, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, zostało już uregulowane przepisem art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, z kolei zaś m.in. w art. 32 ust. 1-3 tej ustawy, uregulowane zostały kwestie dotyczące konieczności uzyskania przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Otóż przepis ten – w

ocenie Sądu - potwierdza jedynie ogólny obowiązek przeprowadzenia badań geotechnicznych terenu, na którym ma być posadowiony fundament elektrowni wiatrowej. Tego typu obiekt zaliczony jest bowiem do obiektów budowlanych trzeciej kategorii geotechnicznej w rozumieniu rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r., Nr 463). Zatem postanowienie to w żaden sposób nie godzi ani w zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), ani zasadę pewności prawa (art. 2 Konstytucji RP). Wprowadzenie tego postanowienia koresponduje również z powołanym art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., ma bowiem na celu ochronę, w ramach planowania przestrzennego, bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Sąd nie podzielił również zarzutów skargi w odniesieniu do § 7 ust. 1 pkt 8 lit. g uchwały. Zgodnie z tym postanowieniem, w celu minimalizacji potencjalnego negatywnego oddziaływania realizacji elektrowni wiatrowych na środowisko przyrodnicze i krajobraz ustala się stosowanie najlepszych dostępnych technik przy realizacji inwestycji. Zdaniem Wojewody, ustalenia te nie zawierają jakiegokolwiek normy prawnej i zostały sformułowane bez wyraźnego umocowania prawnego, wynikającego z art. 15 u.p.z.p. Z zarzutem tym nie można się zgodzić. Jak wskazał NSA w wyroku w sprawie o sygn. akt II OSK 2884/16, na gruncie identycznego postanowienia zawartego w kontrolowanym w tamtej sprawie planie miejscowym, pojęcie najlepszych dostępnych technik jest pojęciem ustawowym określonym w art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (zwanym dalej p.o.ś.). Najlepsze dostępne techniki (tzw. BAT - "Best Available Technique" art. 2 pkt 11 Dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli), to najefektywniejszy i najbardziej nowoczesny stopień rozwoju danej działalności i metod jej prowadzenia, wskazujący na praktyczną możliwość zastosowania danych technik do zapewnienia, co do zasady podstaw dla określania granicznych wartości emisji ustalonych w celu zapobiegania i - tam gdzie to nie jest w praktyce możliwe - w celu generalnego obniżenia emisji (np. pola elektroenergetycznego) i jej oddziaływania na środowisko jako całość. Przepis art. 206 ust. 1 p.o.ś. określa, że minister właściwy do spraw środowiska gromadzi informacje o Najlepszych Dostępnych Technikach i rozpowszechnia je. Zgodnie z tym przepisem wymogi BAT znajdują się na stronie Ministerstwa Środowiska. Najlepsze dostępne techniki mają bezpośrednie zastosowanie do instalacji wymagających tzw. pozwolenia zintegrowanego, o którym mowa w art. 201 p.o.ś. Zalecenie stosowania BAT jest

przyjmowane w planach zagospodarowania przestrzennego i ma na celu generalnie wymuszenie na inwestorach stosowania na terenie objętym planem, przy budowie oraz eksploatacji instalacji (nie tylko tych wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego), takich technik, które w jak największym stopniu chronić będą środowisko. Taki cel jest jak najbardziej zgodny z dyrektywą wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., nakazującą określać w planie zasady ochrony środowiska, a które zgodnie z § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia mają przybierać postać m.in. nakazów wynikających z potrzeb ochrony środowiska, określonych w p.o.ś. Zgodnie z art. 72 ust. 1 p.o.ś. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m.in. przez uwzględnianie potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Wymienione emisje związane są z funkcjonowaniem farm wiatrowych. Mogą być one minimalizowane poprzez stosowanie najnowszych dostępnych technik, a Rada Gminy miała prawo - w ramach swego władztwa planistycznego - wprowadzić wymóg ich stosowania. W przypadku instalacji, co do których istnieje obowiązek uzyskiwania pozwoleń zintegrowanych, BAT są weryfikowane w procesie uzyskiwania takich pozwoleń. W przypadku innych instalacji, może to być kontrolowane na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. W obu tych przypadkach organ wydający decyzję ma obowiązek stwierdzić zgodność inwestycji z planem, a jak wskazano - ustalone BAT dostępne są na stronie Ministerstwa Środowiska. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że w świetle art. 5 Konstytucji RP, Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Państwo powinno zapewnić ochronę środowiska naturalnego. Odpowiednie obowiązki w tym zakresie zostały nałożone zarówno na władze publiczne, jak i na każdego podlegającego prawu RP (art. 86 Konstytucji RP). Ta zasada konstytucyjna powinna także być uwzględniana w treści postanowień planów miejscowych, związanych z ochroną środowiska w gminie. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela te oceny prawne NSA i uznaje je za własne.

Sąd nie stwierdził istnienia podstaw do stwierdzenia nieważności § 9 ust. 7 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zgodnie z warunkami określonymi przez zakład energetyczny (...)”. Przepis ten ma następujące brzmienie: „Zaopatrzenie w energię elektryczną turbin wiatrowych z sieci elektroenergetycznej z zachowaniem następujących warunków: 1) zabezpieczenie zapotrzebowania mocy elektrycznej dla elektrowni wiatrowej według bilansu zapotrzebowania mocy zgodnie z warunkami

określonymi przez zakład energetyczny”. Wojewoda zarzuca, że czynności dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną elektrowni wiatrowych z sieci elektroenergetycznej zgodnie z warunkami określonymi przez zakład energetyczny lub na podstawie odrębnych projektów w oparciu o warunki przyłączenia wydane przez zarządcę sieci, uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.), o których mowa m.in. w Rozdziale 2 pn. Dostarczanie paliw i energii, w szczególności zaś w jej art. 7 i art. 9 ust. 3 i 4 oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Sąd stwierdza, że nie są to wystarczające powody do uznania, że doszło do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały. Kwestionowany przepis potwierdza jedynie ogólny obowiązek szczegółowo uregulowany przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz.U z 2007, Nr 93, poz. 623). Przepis ten nie wprowadza zatem nowych obowiązków, nieznanych ustawie lub rozwiązań sprzecznych z aktami wyższego rzędu. Z tych samych powodów brak jest również podstaw do stwierdzenia nieważności § 9 ust. 7 pkt 7 uchwały („w przypadku wzrostu zapotrzebowania mocy, potrzeby rezerwowego zasilania odbiorców wymagających zwiększonej pewności zasilania oraz odbioru energii elektrycznej wytworzonej przez poszczególne elektrownie, powiązania projektowanej sieci z istniejącą realizować na podstawie odrębnych projektów w oparciu o warunki przyłączenia wydane zarządcę sieci”) oraz § 9 ust. 8 pkt 4 uchwały (w przypadku wzrostu zapotrzebowania mocy lub potrzeby rezerwowego zasilania odbiorców, wymagających zwiększonej pewności zasilania, powiązania projektowanej sieci z istniejącą realizować na podstawie odrębnych projektów w oparciu o warunki przyłączenia wydane przez zarządcę sieci wnioskodawcy”).

Sąd nie podzielił również zarzutów skargi dotyczących § 10 ust. 3 pkt 7 uchwały. Zgodnie z tym postanowieniem, dotyczącym zasad zagospodarowania terenu elektrowni wiatrowych (1Ew, 2Ew, 3Ew), obiekty o wysokości równej i większej od 50m npt. należy zgłaszać i uzgadniać z powołanymi do tego organami i instytucjami zgodnie z przepisami odrębnymi. Wojewoda zarzucił, że ustalony w § 10 ust. 3 pkt 7 uchwały, obowiązek zgłaszania i uzgadniania z powołanymi do tego organami, obiektów o wysokości równej i większej od 50 m npt., wynika z przepisów odrębnych (tj. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych - Dz. U. Nr 130, poz. 1193 ze zm.) oraz ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.).

Zdaniem Sądu, kwestionowany przepis uchwały nie wprowadza jakichkolwiek nowych lub sprzecznych z aktami wyższego rzędu obowiązków (por. zwłaszcza § 2 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r.). Przepis ten informuje jedynie ogólnie o obowiązkach wynikających z przepisów odrębnych dla danego rodzaju inwestycji budowlanych. Nie kreuje nowych, nieznanych ustawie kompetencji dla organów administracji publicznej.

Brak było również podstaw do stwierdzenia nieważności § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały. Zgodnie z tym postanowieniem, na terenach oznaczonych w planie symbolem R dopuszcza się lokalizację zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Bodzanów na terenach posiadających dostęp do dróg publicznych i istniejących systemów uzbrojenia terenu. Należy zauważyć, że zgodność z prawem tożsamego postanowienia uchwały dotyczącej innej Gminy –Bolkowo, przesądził NSA w wyroku w sprawie o sygn. akt II OSK 2896/15. Ocena prawna tam sformułowana nie jest dla Sądu wiążąca. Sąd obecnie rozpatrujący przedmiotową sprawę podziela jednak stanowisko wyrażone przez NSA we wskazanym wyroku, że w powołanym przepisie chodzi o to, aby odstępstwo od wymogu zachowania zasady dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) nie było stosowane do zabudowy zagrodowej w małych gospodarstwach rolnych.

Ad. II - Należy przyjąć, że kwestionowana w skardze budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (innych niż linie kablowe lub napowietrzne) poza liniami rozgraniczającymi dróg, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, możliwa jest tylko zgodnie z postanowieniami szczegółowymi uchwały dotyczącymi terenów R, R1, R2, oraz w celu obsługi funkcji tych terenów. Skoro na terenach rolnych dopuszczalna jest budowa obiektów służących gospodarce rolnej, to musi istnieć w planie miejscowym możliwość zaopatrzenia tych obiektów m. in. w media niezbędne do ich funkcjonowania (temu w szczególności służą kwestionowane w skardze postanowienia § 11 ust. 2 pkt 4; § 12 ust. 1 pkt 2 tiret drugie, § 12 ust. 2 pkt 7 uchwały).

W tym kontekście wskazać należy, co do żądania stwierdzenia nieważności § 9 ust. 7 pkt 6 uchwały, że nie jest uprawnione stanowisko Wojewody, iż Rada nie uzyskała zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (art. 7 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych), poza zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na poszerzenie drogi publicznej na rysunku oznaczonej jako KDL oraz drogę 3 KDW (dla drogi 3 KDW, jak zostanie dalej wykazane, było to zbędne). Wojewoda upatruje tego naruszenia w tym, że

dopuszczono lokalizację nowych sieci infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg, jak też lokalizowanie nowych dróg, na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach R, R1 i R2 w ramach gruntów rolnych klasy III. Z zarzutem tym nie można się zgodzić. Przede wszystkim niezasadność takiego stanowiska przesądził już NSA w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 350/17. Należy przypomnieć, że kwestionowany plan miejscowy zmienia jedynie dotychczasowe przeznaczenie terenów poprzez lokalizację trzech elektrowni wiatrowych. Z załącznika graficznego do uchwały wynika, że tereny 1Ew 2Ew oraz 3Ew nie są zlokalizowane na gruntach rolnych klasy III. Co do pozostałych terenów planu, to zachowują one swe rolne przeznaczenie. Należy podkreślić specyfikę kontrolowanego planu miejscowego. Zasadność odwołania się do innych orzeczeń (czyli zastosowania argumentu imperio rationis) zdeterminowana jest przede wszystkim podobieństwem stanu faktycznego i prawnego. Z tego względu należy się odwołać do, podzielanych przez Sąd, ocen prawnych sformułowanych w wyroku NSA w sprawie II OSK 2884/16, na gruncie podobnych zarzutów Wojewody w odniesieniu do analogicznych postanowień kontrolowanej tam uchwały, dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego również Gminy Bodzanów (innego jej terenu) dla obszarów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych w miejscowości Gromice – II.

Należy stwierdzić, że nie istniała konieczność uzyskania przedmiotowej zgody w odniesieniu do lokalizacji linii energetycznych oraz dróg dojazdowych (tj. sieci infrastruktury technicznej i komunikacyjnej). Zdaniem Sądu, lokalizacja podziemnego kabla energetycznego i światłowodowego na gruncie rolnym, poniżej warstwy wegetacyjnej gleby, nie powoduje obowiązku zmiany przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze ani wyłączenia tego gruntu z produkcji. Jeśli planowana inwestycja, ze względu na zlokalizowanie kabli pod ziemią, poniżej warstwy wegetacyjnej gleby, nie spowoduje konieczności zaprzestania rolniczego użytkowania gruntów ani nie zakłóci tego użytkowania, to nie można jej potraktować jako przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze. Wskazane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z 21 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1432/09, (CBOSA) NSA stwierdził, że: "Ustawienie słupa i ułożenie w ziemi kabla nie spowoduje wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, skoro zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączeniem gruntów z produkcji jest rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów." Choć wyrok dotyczył kolejnego etapu „odrolnienia” gruntów, to jednak założyć trzeba, że dla inwestycji, dla których nie

dokonywane wyłączenia gruntów z produkcji, nie ma miejsca także zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze. Podobnie w wyroku z dnia 22 października 2008 r. sygn. akt II OSK 567/08, CBOSA) NSA przyjął, że "(...) W związku z tym stwierdzić należy, iż ewentualna lokalizacja na terenach otwartych ZO urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym nie spowoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze, zwłaszcza jeżeli sieci te będą przebiegać pod powierzchnią ziemi." Biorąc pod uwagę poczynione rozważania, należy przyjąć, że przewidziana w przedmiotowym planie infrastruktura techniczna w postaci sieci kablowych lub napowietrznych, nie zmieni dotychczasowego sposobu użytkowania terenów rolnych. Tym samym nie wymagała uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia tych terenów na cele nierolnicze. Zdaniem Sądu, nie istniał również obowiązek uzyskiwania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia ewentualnych gruntów rolnych kl. III, przeznaczonych w planie pod drogi KDW. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - gruntami rolnymi są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Należy mieć przy tym na uwadze, że definicja dróg dojazdowych obejmuje swoim zakresem drogi, które faktycznie spełniają także (poza innymi funkcjami komunikacyjnymi) funkcję dojazdową do gruntów rolnych (por. M. Miemiec, Prawne pojęcie "drogi dojazdowej do gospodarstw rolnych", NZS 2000, Nr 6, s. 67). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych gruntami rolnymi, w rozumieniu tej ustawy są grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Oznacza to, że grunty zajęte pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych w dalszym ciągu pozostają gruntami rolnymi i w razie ich zajęcia pod tego typu drogę uznaje się, że w takim wypadku nie dochodzi do ich wyłączenia z produkcji rolnej. Zatem wystarczy, że planowane drogi m.in. będą służyły jako ciągi komunikacyjne użytkownikom gruntów rolnych lub leśnych, aby uznać je za drogi dojazdowe do tych gruntów, z możliwością skorzystania z dobrodziejstwa art. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jeśli zatem mamy do czynienia z gruntami rolnymi i leśnymi, to nie możemy mówić o zmianie ich przeznaczenia i konieczności dochowania procedury przewidującej uzyskanie zgody właściwego ministra. Nie ma przy tym znaczenia, że korzystać z tych dróg mogą też inne podmioty, gdyż nie zmienia to pierwotnego przeznaczenia. Jak podkreślił NSA w wyroku w sprawie II OSK 2884/16, takie teoretyczne "mieszane" przeznaczenie dróg dojazdowych byłoby również dopuszczalne i zupełnie naturalne w sytuacji, w której grunty przeznaczone pod turbiny otoczone są gruntami rolnymi. Taka właśnie sytuacja występuje w niniejszej sprawie.

Drogi 1KDW, 2KDW oraz 3KDW - zgodnie z rysunkiem planu - przebiegają przez grunty oznaczone w ewidencji jako rolne, a zatem służą nie tylko do obsługi elektrowni wiatrowych, ale również terenów rolnych. Z tej przyczyny niekatulany jest problem uzyskiwania zgody odpowiednich organów w trybie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Trzeba również podkreślić, że jeżeli chodzi o obsługę komunikacyjną terenów objętych planem, to zgodnie z § 9 ust. 12 pkt 1 uchwały, obsługę komunikacyjną tych terenów zapewniają droga publiczna powiatowa (w klasie drogi lokalnej) KDL (co do której uzyskano zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) oraz cztery drogi wewnętrzne (wspomniane 1KDW, 2KDW, 3KDW oraz 4KDW). Plan miejscowy nie przewiduje lokalizacji innych dróg, które nie służyłyby wyłącznie obsłudze gruntów rolnych. Jeżeli chodzi o § 12 ust. 1 pkt 2 tiret drugie uchwały, dotyczący obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, w tym masztów do pomiaru siły wiatru, to również należy czytać go w powiązaniu z innymi postanowieniami uchwały. Otóż § 12 obejmuje zarówno tereny R1, jak i tereny R 2. Jeżeli chodzi o tereny R1, są to obszary położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów 1Ew, 2Ew oraz 3Ew, czyli terenów elektrowni wiatrowych. Zgodnie z rysunkiem planu, na terenach R1 nie występują grunty rolne klasy III. Stąd przeznaczenie terenu m. in. w postaci masztów do pomiaru wiatrów, które miałyby służyć tylko obsłudze elektrowni wiatrowych, należy odnieść tylko do terenów R1. Potwierdza to § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, który zakazuje wszelkiej zabudowy na terenach R1, za wyjątkiem obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i elementów układu komunikacyjnego związanych z obsługą terenu oznaczonego Ew. Z kolei budowa masztów do pomiaru siły wiatru, służących rolnikom w związku prowadzoną gospodarką rolną (np. w związku z wykonywaniem oprysków), nie może być w ogóle uznane za zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Warto w tym miejscu odnotować, że zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie warunków stosowania środków ochrony roślin (Dz. U. z 2014 r., poz. 516), środki ochrony roślin na terenie otwartym stosuje się, jeżeli prędkość wiatru nie przekracza 4 m/s. Z kolei z § 2 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia wynika, że przy określonych sposobach stosowania środków ochrony roślin istotne znaczenie odgrywa również kierunek wiatru. Z kolei § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały należy czytać w powiązaniu z usytuowaniem i celem jej § 7 ust. 1 pkt 1. W przepisie tym, zamieszczonym w rozdziale II „Ogólne ustalenia Planu”, oraz zawartym, w paragrafie „Zasady ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego i krajobrazu kulturowego”, wprowadzono ogólny zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wyjątki od tego zakazu zawierają właśnie litery a-d. Do tych wyjątków zaliczono, właśnie pod literą „d”, „przedsięwzięcia infrastrukturalne i drogowe stanowiące realizację celu publicznego na terenie objętym planem”. W świetle wykładni systemowej oraz celowościowej należy przyjąć, że przepis ten przesądza tylko o ogólnej możliwości lokalizowania takich przedsięwzięć, w aspekcie zasad ochrony środowiska. Chodzi jednak wyłącznie o przedsięwzięcia przewidziane wyraźnie w dalszej części uchwały. Chodzi tu przede wszystkim o poszerzenie jedynej drogi publicznej przewidzianej w uchwale, tj. KDL (§ 9 ust. 12 pkt 2 lit. a) oraz linie kablowe lub napowietrzne wysokiego lub średniego napięcia łączące elektrownie z systemem energetycznym (§ 9 ust. 7 pkt 6 uchwały).

Jak Sąd wykazał, w realiach niniejszej sprawy, budowa tych linii nie wymagała uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Co do poszerzenia drogi KDL, to uzyskano wymaganą zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z kolei budowa linii kablowej lub napowietrznej wysokiego lub średniego napięcia nie wymaga, jak wskazano, uzyskania takiej zgody (nie powoduje zmiany przeznaczenia terenów rolnych lub leśnych). Należy przyjąć, że kwestionowana w skardze budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (innych niż linie kablowe lub napowietrzne) poza liniami rozgraniczającymi dróg, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt uchwały, możliwa jest tylko zgodnie z postanowieniami szczegółowymi uchwały, dotyczącymi terenów R, R1, R2 oraz w celu obsługi funkcji tych terenów. Skoro na terenach rolnych dopuszczalna jest budowa obiektów służących gospodarce rolnej, to należy przewidzieć w planie miejscowym możliwość zaopatrzenia tych obiektów m. in. w media niezbędne do ich funkcjonowania (temu w szczególności służą kwestionowane w skardze postanowienia § 11 ust. 2 pkt 4, § 12 ust. 1 pkt 2 tiret drugie oraz § 12 ust. 2 pkt 7 uchwały).

W tym kontekście, zważywszy na ustalenia wspomnianego wyroku NSA wydanego odnoście skargi Wojewody na uchwałę tej samej Gminy, podjętej celem przeznaczenia innych terenów tej Gminy pod elektrownie wiatrowe, ustalenia Sądu obecnie rozpoznającego tę sprawę są uprawnione. Bez wpływu na to pozostają przeciwnie ustalenia WSA, wyrażone w wyroku z o sygn. akt IV SA/Wa 2411/14, który następnie w całości został uchylony przez NSA, w sprawie o sygn. akt II OSK 350/17. Sąd II. instancji uchylając ten wyrok w całości, otworzył WSA przy ponownym rozpatrzeniu tej sprawy, możliwość innej oceny tej kwestii. Jednocześnie niczego w tym zakresie nie przesądził. W szczególności nie zawarł oceny, że należało stwierdzić nieważność przedmiotowego planu w części, w jakiej dokonano przeznaczenia gruntów

rolnych III klasy na cele nierolnicze bez uzyskania zgód, poprzez zaprezentowanie poglądu, że były one wymagane.

Ad. III - Wbrew zarzutom skargi dopuszczalny był przewidziany w § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały zakaz realizacji na terenach 1Ew, 2Ew, 3Ew innych funkcji, za wyjątkiem użytkowania rolniczego. Wojewoda wyraził obawę, że zachowanie zwrotu „za wyjątkiem użytkowania rolniczego” stwarza niebezpieczeństwo zlokalizowania na terenach oznaczonych w planie symbolami 1Ew, 2Ew, 3Ew zabudowy kubaturowej, służącej produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Pojęciu „użytkowania rolniczego” przeciwstawił użyte w uchwale pojęcie „otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej”. Zarzut ten nie mógł zostać jednak uznany za trafny. Mając na uwadze, akcentowany przez NSA, postulat rozwiązywania wątpliwości co do treści planu poprzez wykładnię, a nie w pierwszej kolejności poprzez stwierdzanie nieważności planu miejscowego i w tym zakresie nie można skargi uwzględnić. Uchwała w § 12 ust. 1 pkt 1, ustanawiając jako funkcję podstawową dla terenów oznaczonych symbolem R1 i R2, przewidywała tereny upraw rolnych (otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej). Dopełniła to przeznaczenie terenu o funkcję uzupełniającą (§ 12 ust. 1 pkt 2 uchwały), a mianowicie m. in. o zabudowę gospodarczą związaną z zabudową zagrodową. Jeśli zatem chodzi o zabudowę kubaturową służącą produkcji rolniczej, która jest związana z zabudową zagrodową, to z oczywistych względów nie powstanie ona na obszarach oznaczonych na rysunku planu symbolami 1Ew, 2Ew, 3Ew. Wobec tego zapis § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, wprowadzający zakaz realizacji na terenach 1Ew, 2Ew, 3Ew innych funkcji za wyjątkiem użytkowania rolniczego, winien być rozumiany jako dopuszczenie na tych terenach w zakresie użytkowania rolniczego, jedynie terenów upraw rolnych (otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej). Nie są też sprzeczne - przeznaczenie określonego terenu rolnego pod lokalizację elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną i urządzeniami związanymi z funkcją podstawową oraz równoczesne dopuszczenie użytkowania rolniczego. Przeciwnie, rolnicze użytkowanie takich terenów – w części niezajętej pod budowlę i urządzenia – stanowi kontynuację dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości oraz odpowiada społeczno – gospodarczemu przeznaczeniu takich terenów. Jak trafnie zauważył NSA w wiążącym Sąd rozpatrujący obecnie tę skargę wyroku (sygn. akt II OSK 350/17), „kwestia sytuowania obiektów budowlanych innych niż elektrownie wraz z ich infrastrukturą towarzyszącą będzie uregulowana powszechnie obowiązującymi przepisami prawa budowlanego”. W szczególności, w świetle treści § 11 i 12 uchwały nie można twierdzić, że na terenach 1Ew, 2Ew, 3Ew (§ 10 uchwały) dopuszczalna jest zabudowa

gospodarcza i obsługi produkcji rolniczej. W celu właściwego stosowania przedmiotowej uchwały wystarczy zatem prawidłowa interpretacja zakwestionowanego zapisu uchwały (w myśl zasad wykładni systemowej oraz celowościowej). Nie jest to więc regulacja wywołująca skutki, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. W tym kontekście należy zaznaczyć, że wykładnia tekstu prawnego nie może polegać na literalnym odczytaniu danej jednostki redakcyjnej, a tym bardziej fragmentu tej jednostki, w oderwaniu od innych postanowień danego aktu prawnego, a także pozostałych norm prawnych relewantnych z punktu widzenia danej problematyki. We współczesnej teorii prawa podkreśla się, że proces wykładni ma charakter kolisty, a każdy fragment tekstu ma znaczenie tylko wówczas, gdy odniesiemy go do całości (por. np. T. Stawecki, O praktycznym zastosowaniu hermeneutyki w wykładni prawa, w: P. Winczorek (red.), Teoria i praktyka wykładni, Warszawa 2005, s. 99–100). Zauważyć warto, że postulaty uwzględniania w procesie wykładni prawa administracyjnego całokształtu rozwiązań zawartych w danym akcie oraz w całym systemie prawa, zgłaszane są od wielu lat w nauce prawa administracyjnego (por. m. in. J. Starościak, Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973, s. 156). Należy przyjąć, że oparcie się wyłącznie na wykładni językowej aktu prawa miejscowego i pominięcie wykładni systemowej oraz celowościowej godzi w podstawowe wartości wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (por. np. wyrok NSA z 24 września 2015 r., II OSK 170/14, COBSA). Raz jeszcze trzeba podkreślić, że możliwość rozbieżnych interpretacji aktu prawa miejscowego nie przesądza sama przez się o jego niezgodności z prawem. Obowiązkiem Sądu administracyjnego jest poszukiwanie, w pierwszej kolejności, takiej wykładni planu miejscowego lub studium, która pozwoli na uznanie tych aktów za zgodne z prawem.

Nie można też się zgodzić z zarzutem skargi, że na rysunku przedmiotowego planu są miejsca, w odniesieniu do których nie określono przeznaczenia terenu, w szczególności nie dotyczy to części działki nr 25 położonej w obrębie Gromnice. Stanowiska takiego nie wyraził też NSA w wiążącym Sąd obecnie wyroku o sygn. akt II OSK 350/17.

Ad. IV - Bezzasadne są zarzuty skargi dotyczące § 10 ust. 2 pkt 3 i pkt 6, § 10 ust. 3 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 10 i pkt 11, § 12 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały. Zdaniem Wojewody, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, takie jak intensywność, czy powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna winny być wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, a nie jak we wskazanych postanowieniach uchwały, w odniesieniu

do powierzchni wydzielonego terenu lub powierzchni siedliska. W ocenie Sądu, dopuszczalna i zasadna jest wykładnia uchwały pozwalająca na niestwierdzenie nieważności uchwały w przedmiotowym zakresie. Otóż w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na treść § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym przepisem, ustalenia dotyczące wskaźników zagospodarowania terenu określa się w stosunku do „powierzchni działki lub terenu”. W związku z brzmieniem § 4 pkt 6 rozporządzenia, nie może być wątpliwości co do dopuszczalności zastosowania odnośnika w postaci „powierzchni wydzielonego terenu”. Należy tu zauważyć, że termin „powierzchni wydzielonego terenu” został użyty w uchwale w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod elektrownie wiatrowe oznaczonych Ew (§ 10 ust. 2 pkt 3 i pkt 6). W tym przypadku nie powinno budzić wątpliwości, że termin ten należy rozumieć właśnie, jako działkę budowlaną. Niewątpliwie przy określaniu dopuszczalnego sposobu i stopnia zainwestowania w dany teren - istotne jest to, aby z postanowień planu wynikało, jakiego rodzaju, o jakim charakterze i jakiej wielkości zabudowa może powstać na danym terenie i jaką może zająć maksymalnie powierzchnię danej nieruchomości. Ujęcie wskaźnika zagospodarowania terenu w odniesieniu do „powierzchni wydzielonego terenu” czy też „powierzchni siedliska” pozwala w praktyce na jednoznaczne ustalenie, jaką maksymalną powierzchnię danej nieruchomości może zająć zabudowa. Wskazać przy tym trzeba, że termin „powierzchni siedliska” odnosi się do terenów oznaczonych symbolem R, R1 oraz R2, czyli terenów o funkcji rolniczej. Żaden akt prawny nie definiuje pojęcia siedliska. Przyjmuje się natomiast za Sądem Najwyższym, że siedliskiem jest działka pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego (uchwała SN z dnia z 13 czerwca 1984 r., III CZP 22/84, OSN 1985, Nr 1, poz. 8). W związku z tym, że na gruntach rolnych nie można wznosić budowli oprócz zabudowy zagrodowej (o czym już była mowa), to termin „działka budowlana” jest terminem nieadekwatnym. Nieruchomość rolna nie spełnia bowiem przesłanek definicji zawartej w art. 2 pkt. 12 u.p.z.p., w myśl której 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 i aktów prawa miejscowego. Wobec tego siedlisko jest działką oraz jest pojęciem znanym i powszechnie używanym, a tym samym spełnia rolę odnośnika w kwestii wskaźnika zagospodarowania takiego terenu. Nie można przy tym zapominać, jaką funkcję ma pełnić wskaźnik zabudowy. Ma on bowiem na celu m.in.

ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Zatem określenie wskaźnika zagospodarowania terenu w sposób określony w planie, spełnia funkcję wynikającą z przepisów u.p.z.p. "Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu" (por. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12, CBOSA). NSA w tym wyroku stwierdził ponadto, że parametry i wskaźniki wymienione w komentowanym przepisie są jedynie przykładowe, a tym samym rada gminy może w planie ukształtować zabudowę oraz zagospodarowanie terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione w tym przepisie. "Nie stanowi zatem przekroczenia granic władztwa planistycznego przyjęcie przez radę gminy parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu innych niż wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 6, o ile będą one pozostawały w zgodzie z celami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz istotą planowania przestrzennego". Świadczy to o tym, że rada gminy ma dość dużą swobodę w kształtowaniu wskaźników zagospodarowania terenu, o ile realizują one cele m.in. ochrony środowiska przyrodniczego. W związku z tym, w przypadku zastosowania jedynie innej terminologii, przy spełnieniu celu przewidzianego w u.p.z.p. (w tym przypadku ustalenia wskaźnika zagospodarowania), nie można uznać tego za przesłankę do stwierdzenia nieważności tej regulacji planu. Sąd tym samym podzielił argumentację NSA zawartą w wyroku w sprawie II OSK 2884/16, sformułowaną na tle analogicznych postanowień innej uchwały podjętej dla tej samej Gminy, zaskarżonej w tamtej sprawie.

Ad.V - Nie ma podstaw także do stwierdzenia nieważności § 11 ust. 4 pkt 2 uchwały, zawierającego ustalenia dotyczące określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w odniesieniu do terenów R. Zgodnie z powołanym przepisem, dotyczącym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, są one dokonywane zgodnie z przepisami odrębnymi (pkt 1), zaś minimalna szerokość frontu działki to 30 m (pkt 2). Wojewoda podkreślił, że określono ten parametr dla

terenów przeznaczonych pod uprawy rolne z zabudową zagrodową, oznaczonych symbolem R. Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości - art. 92 ust. 1 oraz art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.- zwanej dalej u.g.n.). Zarzut ten nie jest trafny. Przede wszystkim, z przepisów uchwały nie wynika, aby Rada w odniesieniu do terenów R zastosowała przepisy u.g.n. Rację ma Wojewoda, że dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących zarówno scalania, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1). Do gruntów tych bowiem znajdzie zastosowanie ustawa z dnia 26 marca 1982 o scalaniu i wymianie gruntów, z tym, że przepisy tej ustawy w żadnej mierze nie określają zasad podziału takich nieruchomości. Regulują one jedynie kwestie scalenia i wymiany gruntów rolnych i leśnych. Podział ten dokonywany jest natomiast na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego, poprzez sporządzenie stosownego operatu podziałowego, który po przyjęciu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowi podstawę do wykazania przebiegu nowo określonych działek ewidencyjnych w ewidencji gruntów i budynków (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1139/11, CBOSA). Podobne stanowisko przyjęto w doktrynie, że: "co do zasady podział nieruchomości rolnych lub leśnych (przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne albo określonych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub leśne) nie podlega reżimowi prawnemu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podział takich nieruchomości odbywa się z pominięciem postępowania podziałowego określonego w Rozdziale 1 Działu II ustawy, wyłącznie na podstawie operatu podziałowego. Jest to zatem czynność materialno-techniczna, wymagająca jedynie dokonania stosownych pomiarów i złożenia wymaganej dokumentacji w ewidencji gruntów i budynków" (B. Gierczak, Podział nieruchomości - wybrane zagadnienia ustawy o gospodarce nieruchomościami w świetle ostatnich nowelizacji, CASUS 2005 nr 2). Wobec tego, w ocenie Sądu, określenie przez Radę szerokości frontu działki rolnej nie jest równoznaczne z wkroczeniem w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy. O ile można by tak podnosić w przypadku określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad

podziału działek innych niż rolne i leśne (podział dokonywany jest przez organ wykonawczy gminy w formie decyzji administracyjnej), to brak jest podstaw do wysnucia takiego wniosku w odniesieniu do określenia zasad podziału działek rolnych. Podział takiej działki nie jest dokonywany w drodze decyzji administracyjnej i nie opiera się na przepisach u.g.n., bowiem stanowi czynność materialno-techniczną. Przepis § 11 ust. 4 pkt 2 planu, odnoszący się do minimalnej szerokości frontu działki położonej na terenie R, mieści się zatem w granicach władztwa planistycznego gminy. Oznacza to, że Rada wprowadzając ten przepis działała w zakresie delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd tym samym podzielił argumentację NSA zawartą w wyroku w sprawie II OSK 2884/16, sformułowaną na tle analogicznego § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały zaskarżonej w tamtej sprawie dotyczącej tej samej Gminy.

Ad.VI - Bezzasadne są zarzuty skargi dotyczące niezgodności uchwały ze studium, w tym niezgodności § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz § 8 uchwały. Okoliczność, że w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bodzanów, uchwalonego przez Radę Gminy Bodzanów w dniu 29.12.2011 r., uchwałą Nr 116/XIV/11 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bodzanów nie wyznaczono obszarów przestrzeni publicznych, nie oznacza, że wyznaczenie takich obszarów nie jest możliwe w planie miejscowym. Definicję tych obszarów zawartą w art. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy bowiem odczytywać w powiązaniu art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz art. 10 ust. 3 u.p.z.p. Zdaniem Sądu, wyznaczenie takiego obszaru w studium determinuje obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie studium. Brak ich w studium nie oznacza, że studium zakazuje lokalizowania takich obszarów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu, określenie przestrzeni publicznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie stanowi naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w sytuacji, gdy obszar przestrzeni publicznej nie został określony w studium. Zgodnie z tym przepisem, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Zatem w sytuacji, w której w studium nie wyklucza się ustalenia obszarów przestrzeni publicznej na danym terenie (a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie), ustalenie takich obszarów (w zaskarżonej uchwale chodzi o drogę lokalną KDL), nie można świadczyć o sprzeczności planu ze studium. Odrębną kwestią jest celowość takiego rozwiązania planistycznego, ale zagadnienie to

wykracza poza kontrolę aktu prawnego przeprowadzaną wyłącznie pod kątem jego legalności.

Ad. VII - Nie zasługuje także na uwzględnienie zarzut istotnego naruszenia prawa poprzez sprzeczne – w ocenie Wojewody - ustalenia pomiędzy rysunkiem planu i § 3 ust. 3 uchwały oraz pomiędzy ustaleniami tekstu uchwały zawartymi w § 4 pkt 11 i § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały. Te kwestię analizował już NSA w sprawie o sygn. akt II OSK 2884/16, tyczącej innej uchwały tej samej Gminy. Sąd obecnie rozpatrujący tę sprawę podziela zamieszczoną w tym wyroku argumentację NSA. Przede wszystkim należy mieć na względzie, że nie ma przepisu, który nakazywałby ustalanie wysokości wszystkich budowli w ten sam sposób. Uregulowanie tej kwestii mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy. Nie sposób też przyjąć, że wszystkie budowle należy mierzyć od ich podstawy. Istnienie podstawy jest charakterystyczne właśnie dla budowli, jakimi są elektrownie wiatrowe. Powszechne zaś i właściwe jest mierzenie budowli o innym charakterze od poziomu terenu. Nie zachodzi więc sprzeczność postanowień planu w tym zakresie. Nie zachodzi też sprzeczność pomiędzy zakresem oznaczeń graficznych z części tekstowej planu, a zakresem określonym w legendzie rysunku planu. Wymienione w legendzie oznaczenia wynikają z postanowień planu (innych niż § 3 ust. 3) i stanowią treść normatywną uchwały. Sam fakt niewymienienia ich w § 3 ust. 3 części tekstowej nie pozbawia tych oznaczeń obowiązującego charakteru. Rysunek planu stanowi wizualizację całej jego części tekstowej, a nie jedynie § 3. W ocenie Sądu zatem, użyte na rysunku tak nazewnictwo jak i oznaczenia, umożliwiają jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu, a zatem spełniają wymogi § 8 ust. 2 rozporządzenia. W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Z treści przepisu wynika jednoznacznie, że część graficzna stanowi integralną część planu. Mając to na uwadze, należy rozpatrywać postanowienia części graficznej w ścisłym związku z brzmieniem części tekstowej. Zatem rysunek stanowi "lustrzanego" odbicia części tekstowej uchwały, a jest dopełnieniem i zobrazowaniem jej treści. Postanowienia planu zamieszczone zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, czynią zadość obowiązkowi ustalenia i oznaczenia przeznaczenia terenów, określonego w przepisach u.p.z.p. i rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy też odnotować, że we wcześniejszych swych orzeczeniach, NSA potwierdził też takie podejście w odniesieniu do sytuacji, gdy plan przewiduje mieszane przeznaczenie terenów oraz nie wyznacza ścisłego miejsca położenia terenów, które mogą być faktycznie przeznaczone pod lokalizację elektrowni

wiatrowych (por. wyrok z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 94/12). W świetle tego wyroku, dopuszczalne jest nawet niewskazanie precyzyjnej lokalizacji turbin, a za wystarczające uznano wskazanie przeznaczenia terenu pod takie zagospodarowanie. Należy jednocześnie podkreślić, że żaden przepis u.p.z.p. i rozporządzenia nie wskazuje na wymóg precyzyjnego ustalenia lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, w szczególności linii energetycznych w planie miejscowym. Co więcej, nałożenie takiego obowiązku na władze gminy, prowadziłoby do wkroczenia we władztwo planistyczne gminy. Inwestor będzie mógł zatem uzyskać pozwolenie na budowę, w tym linii energetycznych, tylko jeżeli będzie to zgodne z przeznaczeniem danego terenu w planie. Plan wskazuje bowiem rodzaj zabudowy dopuszczalnej na danym terenie, a nie konkretną inwestycję mogącą być na nim zlokalizowaną. Taka konkretyzacja następuje na kolejnym etapie inwestycyjnym, tj. w fazie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Zatem wymóg precyzyjnego określenia usytuowania linii energetycznych na rysunku planu naruszyłby zakres władztwa planistycznego gminy. Wobec tego strefa ochronna elektrowni wiatrowej, wbrew zarzutom skargi, stanowi obowiązujące oznaczenie graficzne uchwały. Co do linii zabudowy, kwestię tę przesądził NSA w wiążącym Sąd w tej sprawie wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt II OSK 350/17 stwierdzając, że kontrolowana uchwała jest prawidłowa w zakresie, w jaki nie wyznacza linii zabudowy na obszarze innym, niż po obu stronach drogi publicznej (KDL, omyłkowo oznaczonej jako KDD).

Ad. VIII - Bezzasadne są również pozostałe zarzuty skargi dotyczące rzekomego nierozgraniczenia (braku wydzielenia) w planie terenów o różnym przeznaczeniu. Kwestię tę Wojewoda pozostawił do uznania Sądu.

Odnosząc się do tego zarzutu stwierdzić należy, że nie jest trafne stanowisko, iż przeznaczenie terenu określone w planie zagospodarowania musi być jednoznaczne, zaś wzajemnie wykluczające się przeznaczenia muszą być wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczających. Wbrew sugestiom Strony skarżącej, ustalone funkcje uzupełniające terenów Ew są dopuszczalne, jako niesprzeczne z przeznaczeniem podstawowym i nie wymagają rozgraniczenia na rysunku planu. Niewątpliwie ten sam teren może mieć w planie miejscowym różne przeznaczenie. Nie wyklucza tego obowiązek określenia w nim linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu przewidziany w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Przyjmuje się, że możliwe jest ustalenie kilku funkcji dla danego terenu, pod warunkiem, że nie różnią się one w sposób zasadniczy, tj. nie wykluczają się wzajemnie, w razie realizacji osobno lub łącznie. Nie ma przy tym obowiązku rozgraniczania tych funkcji liniami rozgraniczającymi (por. wyrok NSA z dnia

9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11, CBOSA). Linie rozgraniczające mają na celu oddzielenie od siebie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, że zawsze, gdy obok siebie znajdują się tereny o różnym przeznaczeniu lub sposobie zagospodarowania, musi zostać poprowadzona między nimi linia rozgraniczająca. Nie ma natomiast potrzeby rozgraniczania funkcji podstawowej od uzupełniającej, gdyż dotyczą one tego samego terenu, a nie terenów znajdujących się obok. Inna interpretacja tego zagadnienia wykluczałaby możliwość stosowania funkcji uzupełniających. Orzecznictwo sądów administracyjnych dopuszcza tzw. mieszane przeznaczenie gruntów, bez konieczności oddzielania ich liniami rozgraniczającymi. W wyroku z 25 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 168/13 (CBOSA) NSA przewiduje dopuszczalność z punktu widzenia obowiązującego prawa, takiego określenia w planach zagospodarowania przeznaczenia terenów, które umożliwiają realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są sprzeczne. Zatem w przypadku mieszanych/uzupełniających funkcji przewidzianych dla tego samego terenu, nie ma obowiązku rozgraniczania ich liniami rozgraniczającymi.

Wobec przytoczonej argumentacji, za bezzasadne należało uznać wszystkie zarzuty postawione przez Wojewodę przedmiotowej uchwale, które jego zdaniem miały prowadzić przynajmniej do stwierdzenia nieważności tej uchwały w części.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważywszy, że żaden z podniesionych przez Wojewodę zarzutów nie znalazł potwierdzenia – orzekł jak w sentencji, w oparciu o art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisać
Za zgodność z oryginałem
Sekretarz sądowy
Marcin Wozniak
Marcin Wozniak