

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biurow Podawcze
	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.-Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV, VII ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V i VI ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	E20:M2P/AP
Email	Radom 48 368 99 08 informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Radom 48 368 99 18 czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ IV

Dnia 11 marca 2019 r.

Sygn. akt IV SA/Wa 3181/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

do wiadomości!

Rada Gminy Bodzanów

ul. Bankowa 7

09-470 Bodzanów

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 6 lutego 2019 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr 299/XLV/14.

Magdalena Dębska
Referent

Załączniki:

- 1) odpis prawomocnego orzeczenia,
- 2) akta administracyjne – 1 segregator

Sygn. akt IV SA/Wa 3181/17

w y r o k z dnia 27.02.18 sygn. akt IV SA/Wa 3181/17
postanowienie jest prawomocny(e) od dnia 08.11.18 r.



podpis sędziego / referenta sędziowskiego
Sędzia WSA w Warszawie

ODPIS Jarosław Łuczaj

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Łukasz Krzycki
Sędziowie	sędzia WSA Jarosław Łuczaj (spr.) sędzia WSA Agnieszka Wójcik
Protokolant	ref. Bartłomiej Grzybowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lutego 2018 r.
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Gminy Bodzanów**
z dnia 26 maja 2014 r. nr 299/XLV/14
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Ze zgodnością z oryginałem świadczy

Bartłomiej Grzybowski

Referent

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowieckie wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Bodzanów z dnia 26 maja 2014 r., nr 299/XLV/14, w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów dla obszarów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych w miejscowości Gromice – II, zarzucając jej naruszenie następujących przepisów:

I. art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) 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, § 10 ust. 7 pkt 1 i pkt 7, § 10 ust. 8 pkt 4, § 10 ust. 11 pkt 2, § 11 ust. 3 lit. g oraz § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały;

II. art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały;

III. art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku 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 z późn. zm.), poprzez ustalenia zawarte w: § 7 ust. 1 pkt 1 lit. e, § 10 ust. 1 pkt 1, § 10 ust. 7 pkt 6, § 12 ust. 2 pkt 5, § 13 ust. 1 pkt 2 tiret drugie, § 13 ust. 2 pkt 7, § 14 ust. 2 pkt 1, § 14 ust. 2 pkt 3 oraz § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, które dopuszczają do realizacji obiektów i urządzeń sieci uzbrojenia terenu infrastruktury technicznej, a także przedsięwzięć drogowych na terenach: R, R1, R2 i Z na gruntach rolnych klasy III i na terenach ZL na gruntach leśnych, jak również do realizacji zabudowy na terenach ZL na gruntach leśnych, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne;

IV. art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez ustalenia zawarte w § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały oraz w części graficznej uchwały, które dopuszczają realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na części terenów R na gruntach rolnych klasy III, dla

których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze oraz poprzez ustalenia zawarte w § 7 ust. 2 pkt 2 i § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały;

V. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenia zawarte w: § 11 ust. 2 lit. c i lit. f, § 11 ust. 3 lit. b, § 12 ust. 2 pkt 12 i pkt 13, § 12 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 oraz § 13 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały;

VI. art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.) poprzez ustalenia zawarte w § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały, dotyczące określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w odniesieniu do terenów R;

VII. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zawarcie w planie ustaleń naruszających ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bodzanów, uchwalonego przez Radę Gminy Bodzanów w dniu 29 grudnia 2011 r. 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 6 oraz § 9 uchwały;

VIII. § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sprzeczne ustalenia pomiędzy rysunkiem planu i § 3 ust. 2 uchwały oraz pomiędzy ustaleniami tekstu uchwały zawartymi w § 4 pkt 11 i § 11 ust. 3 lit. a uchwały;

IX. 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 z późn. zm.).

Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2062/14, Sąd:

I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w następującym zakresie:

- § 4 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz ograniczenia w dysponowaniu terenem wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych oraz przepisy normatywne (...)”;
- § 4 pkt 7 uchwały;

- § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 8 lit. g uchwały; - § 10 ust. 7 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zgodnie z warunkami określonymi przez zakład energetyczny (...)”;
- § 10 ust. 7 pkt 7 uchwały;
- § 10 ust. 8 pkt 4 uchwały;
- § 10 ust. 11 pkt 2 uchwały;
- § 11 ust. 3 lit. g uchwały;
- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (m.in. Wojewódzki Konserwator Zabytków wyda szczegółowe warunki dopuszczenia realizacji inwestycji ze stanowiska konserwatorskiego oraz określi zakres niezbędnych do przeprowadzenia badań archeologicznych wyprzedzających przystąpienie do wykonania projektowanych inwestycji bądź nadzorów archeologicznych nad budowlanymi robotami ziemnymi) (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. e uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych i drogowych na terenach: R, RI, R2 i Z w ramach gruntach rolnych klasy III i na terenach oznaczonych symbolem ZL;
- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach: R, RI, R2 i Z w ramach gruntów rolnych klasy III i na terenach oznaczonych symbolem ZL;
- § 10 ust. 7 pkt 6 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do budowy linii kablowej lub napowietrznej wysokiego lub średniego napięcia na terenach: R, RI, R2 i Z w ramach gruntów rolnych klasy III i na terenach oznaczonych symbolem ZL;
- § 12 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji niezbędnych, sieciowych elementów urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej na terenach R w ramach gruntów rolnych klasy III;
- § 13 ust. 1 pkt 2 tiret drugie uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, w tym masztów do pomiaru siły wiatru na terenach RI i R2 w ramach gruntów rolnych klasy III;
- § 13 ust. 2 pkt 7 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji niezbędnych, sieciowych elementów urządzeń infrastruktury technicznej i układu komunikacyjnego na terenach RI i R2 w ramach gruntów rolnych klasy III;
- § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały;

- § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały;
 - § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji niezbędnych, sieciowych elementów urządzeń infrastruktury technicznej na terenach Z w ramach gruntów rolnych klasy III;
 - § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały;
 - § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) za wyjątkiem użytkowania rolniczego (...)”;
 - § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały;
 - części graficznej w zakresie oznaczenia „granic strefy z zakazem sytuowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”;
 - § 11 ust. 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni wydzielonego terenu (...)”;
 - § 11 ust. 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni wydzielonego terenu (...)”;
 - § 11 ust. 3 lit. b uchwały; - § 12 ust. 2 pkt 12 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni siedliska (...)”;
 - § 12 ust. 2 pkt 13 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni siedliska (...)”;
 - § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub wg stanu istniejącego (...)”;
 - § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub wg stanu istniejącego (...)”;
 - § 12 ust. 3 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub wg stanu istniejącego (...)”;
 - § 13 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni siedliska (...)”;
 - § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni siedliska (...)”;
 - § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały;
 - § 11 ust. 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) liczona od podstawy (...)”;
- II. oddalił skargę w następującym zakresie:
- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały;
 - § 3 ust. 2 uchwały, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu następujących oznaczeń graficznych: nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz strefy

ochronnej elektrowni wiatrowej - izofona 45 dB, związanej z ograniczeniami w zagospodarowaniu;

- § 9 uchwały;

- § 10 ust. 7 pkt 5 i pkt 6 uchwały.

Na skutek skargi kasacyjnej Rady Gminy Bodzanów od powyższego orzeczenia, wyrokiem z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2884/16, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok w punkcie I. i w tym zakresie przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami m.in. art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz.1990 ze zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.; zwanej dalej „ppsa”), sprowadzają się do kontroli działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. Przy czym w myśl art. 134 ppsa, rozstrzygając w granicach danej sprawy sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Z uwagi na niezaskarżenie wyroku tut. Sądu z dnia 30 czerwca 2016 r. odnośnie punktu II., tj. co § 3 ust. 1 pkt 6, § 3 ust. 2 w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu następujących oznaczeń graficznych: nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz strefy ochronnej elektrowni wiatrowej - izofona 45 dB, związanej z ograniczeniami w zagospodarowaniu, § 9 oraz § 10 ust. 7 pkt 5 i pkt 6 uchwały Rady Gminy Bodzanów z dnia 26 maja 2014 r., nr 299/XLV/14 – orzeczenie to we wskazanej części uprawomocniło się. Dlatego też powołane wyżej regulacje zaskarżonej uchwały nie podlegają dalszemu rozpoznaniu.

Ponownie badając legalność zaskarżonej uchwały w oparciu o powołane przepisy i w zakreślonych wyżej granicach sprawy, Sąd doszedł do przekonania, że skarga nie została oparta na uzasadnionych podstawach.

Zauważyć w tym miejscu należy, że zgodnie z treścią art. 190 ppsa sąd, któremu sprawa została przekazana na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Wskazując na powyższe, na wstępie podnieść należy, że choć wprowadzić rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części, w jakiej zawiera takowe regulacje, gdyż powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, to jednak zakaz powtarzania regulacji ustawowych nie jest bezwzględny. Dopuszcza się bowiem możliwość powtórzenia w akcie niższego rzędu przepisu ustanowionego w akcie wyższego rzędu w sytuacji, kiedy ma on niejako charakter przepisu „zapowiadającego” dalsze uregulowania.

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. 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.

W dalszej kolejności wskazać należy, że w planie zdefiniowano m.in. pojęcie przepisów odrębnych i szczególnych, elektrowni wiatrowej oraz farmy wiatrowej. 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, na przykład gdy brak takich w aktach rangi powszechnie obowiązującej, bądź też definicji, które pojęciowo (znaczeniowo) nie są wyraźnie odmienne od definicji ustawowych. Stąd też dopóki 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 brak jest bowiem definicji legalnej elektrowni wiatrowej. Definicja farmy wiatrowej umieszczona w zaskarżonym planie zawiera 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, z późn. 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 definicje elektrowni wiatrowej i farmy wiatrowej użyte w planie nie można mieć wątpliwości, że mamy do czynienia z urządzeniem technicznym (budowlą techniczną) wykorzystującym (przetwarzającym) energię wiatru w celu wytworzenia energii elektrycznej.

W niniejszej sprawie dwie definicje nie mają odpowiednika ustawowego, a trzecia 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, z późn. zm.).

Zaskarżony plan miejscowy w § 7 ust. 1 pkt 8 lit. g ustalił „stosowanie najlepszych dostępnych technik przy realizacji inwestycji”. Pojęcie „najlepszych dostępnych technik” jest określone w art. 3 pkt 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.), a zalecenie ich stosowania jest przyjmowane w planach zagospodarowania przestrzennego i ma na celu generalnie wymuszenie na inwestorach stosowania na terenie objętym planem, przy budowie oraz eksploatacji instalacji takich technik, które w jak największym stopniu chronić będą środowisko. Skoro zgodnie z art. 72 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, 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 (które to emisje związane są z funkcjonowaniem farm wiatrowych), to mogą być one minimalizowane poprzez stosowanie najlepszych dostępnych technik, a Rada Gminy miała prawo - w ramach swego władztwa planistycznego - wprowadzić wymóg ich stosowania. W świetle art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Odpowiednie obowiązki w tym zakresie zostały nałożone w art. 86 Konstytucji zarówno na władze publiczne, jak i na każdego podlegającego prawu polskiemu. Także ta zasada konstytucyjna powinna być uwzględniana w treści postanowień planów miejscowych związanych z ochroną środowiska w gminie.

Postanowienia § 12 ust. 2 pkt 3 planu przewidują lokalizację zabudowy zagrodowej na terenach posiadających dostęp do dróg publicznych i istniejących systemów uzbrojenia terenu. Tereny te nie muszą być wskazane konkretnie w planie. Zauważyć trzeba, że kwestia badania dostępu do drogi oraz uzbrojenia terenu może nastąpić nie tylko w procedurze ustalania warunków zabudowy zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Może być ona przeprowadzona w procedurze ubiegania się o pozwolenie na budowę zgodnie z warunkami ustalonymi w planie. Są one wystarczająco konkretne, aby organ wydający pozwolenie na budowę mógł zweryfikować zgodność inwestycji z planem miejscowym.

W okolicznościach sprawy nie istniała konieczność uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne z uwagi na fakt, że plan nie przewiduje zmiany przeznaczenia tych gruntów w odniesieniu do linii energetycznych oraz dróg dojazdowych (tj. sieci infrastruktury technicznej i komunikacyjnej), ani też nie dopuszcza zabudowy niezwiązanej z gospodarką leśną na terenach ZL. 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.

Z kolei kwestię charakteru gruntów leśnych, w omawianym kontekście, wprost rozstrzyga art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 z późn. zm.). W myśl art. 3 pkt 2 tej ustawy, lasem są m.in. tereny pod liniami energetycznymi. Zgodnie też z definicją lasu teren pozbawiony zalesienia, ale nadal przeznaczony do produkcji leśnej lub związany z gospodarką leśną pozostaje gruntem leśnym. Zatem także położenie linii kablowej (podziemnej) nie oznacza automatycznie zmiany przeznaczenia terenu leśnego na teren nieleśny.

Przewidziana w planie infrastruktura techniczna w postaci sieci kablowych lub napowietrznych nie zmieni dotychczasowego sposobu użytkowania terenów rolnych, ani charakteru terenów leśnych. Tym samym nie wymagała uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia tychże terenów na cele nierolnicze i nieleśne.

Rada Gminy nie miała również obowiązku uzyskiwania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych przeznaczonych w planie pod drogi. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.), gruntami rolnymi są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Odpowiednio w myśl art. 2 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, gruntami leśnymi są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Definicja dróg dojazdowych obejmuje swoim zakresem drogi, które faktycznie spełniają także (poza innymi funkcjami komunikacyjnymi) funkcję dojazdową do gruntów rolnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 i 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi 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 służyć za ciągi komunikacyjne użytkownikom gruntów rolnych lub leśnych, aby uznać je za drogi dojazdowe do tychże gruntów z możliwością skorzystania z dobrodziejstwa art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem jeśli są to grunty rolne i leśne, to nie można 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 ich pierwotnego przeznaczenia. Jednakże w niniejszym przypadku należy podkreślić, że na drogi służące dotarciu do gruntów, na których posadowione będą elektrownie wiatrowe, zostały uzyskane właściwe zgody. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w niniejszej sprawie, takie teoretyczne „mieszane” przeznaczenie dróg dojazdowych byłoby jednak również dopuszczalne i zupełnie naturalne w sytuacji, w której grunty przeznaczone pod turbiny otoczone są gruntami rolnymi i leśnymi, zaś aby stwierdzić, że planowane drogi nie są drogami dojazdowymi w myśl art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należało wykazać, że nie prowadzą one do gruntów rolnych i leśnych, czego jednakże nie uczyniono.

Rada Gminy nie przekroczyła zakresu kompetencji do określania w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ustanawiając w uchwale § 8 ust. 2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1

ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jak stanowi art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej ustawy, w planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Ustawodawca celowo nie wskazał w przywołanych przepisach na treść ustaleń i czynności, jakie powinny podjąć właściwe organy, w celu zapewnienia należytej ochrony zabytkom. Ustawodawca pozostawił te kwestie do oceny właściwym organom, które w granicach przysługującego im władztwa planistycznego, są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań. Przywołane wcześniej przepisy rangi ustawowej stanowią podstawę prawną dla obowiązków spoczywających na właściwych organach, zaś forma ich realizacji jest zależna od danych okoliczności. W niniejszej sprawie Rada Gminy uznała, że wystarczające są istniejące regulacje ustawowe w przedmiocie ochrony stanowisk archeologicznych i przyjęła je w planie jako zasady ochrony dziedzictwa kulturowego. Stąd odwołanie do przepisów odrębnych, czyli ustawy o ochronie zabytków. Jedynie przykładowo w § 8 ust 2 jako „m.in.” Rada Gminy wymieniła warunki dopuszczenia realizacji. Nie wykracza to jednak poza zakres działań wskazanych w art. 36 ustawy o ochronie zabytków, który wyraźnie wskazuje, że pozwolenia konserwatora zabytków wymaga m.in. prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Ponadto przepis § 8 ust. 2 pkt 1 planu jest wynikiem wyraźnego wymogu stawianego planistom przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który od jego umieszczenia uzależnia pozytywne uzgodnienie planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis § 14 ust. 2 pkt 3 planu należy czytać łącznie z pozostałymi jednostkami redakcyjnymi (punktami) składającymi się na ustęp 2. Przepis ten ma klarowną budowę - dwa pierwsze punkty wskazują, co jest dopuszczalne, punkt trzeci podkreśla, co jest zakazane (budowa np. gajówki lub leśniczówki - czyli zabudowa przeznaczona na pobyt stały ludzi, ale związana ewidentnie z gospodarką leśną), zaś punkt 4 stanowi generalną zasadę. Na terenie ZL nie dopuszczono innej zabudowy niż ta określona w punkcie 1 i 2. Z kolei ta zabudowa, jako służąca gospodarce leśnej, nie wymaga zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne, a tym samym uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska (art. 3 ustawy o lasach w związku z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Organ planistyczny uwzględnił w postanowieniach planu, że określone w nim przeznaczenie terenu musi być jednoznaczne, zaś wzajemnie wykluczające się przeznaczenia muszą być wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczających to stanowisko. Ustalone funkcje uzupełniające terenów Ew są dopuszczalne, jako niesprzeczne z przeznaczeniem podstawowym i nie wymagają rozgraniczenia na rysunku. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjmuje się, że ustalenie dla danego terenu kilku funkcji realizowanych osobno lub łącznie jest możliwe pod warunkiem, że nie różnią się one w sposób zasadniczy, tj. nie wykluczają się wzajemnie. Nie ma przy tym obowiązku rozgraniczania tych funkcji liniami rozgraniczającymi, które 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.

W § 7 ust. 2 pkt 2 zaskarżony plan nakazuje wykorzystanie istniejących drobnych kompleksów leśnych w zagospodarowaniu. Z uwagi na „drobne” obszary leśne, niecelowym było rozgraniczanie ich na rysunku planu, gdyż byłoby to zupełnie nieczytelne. Wprost obowiązująca regulacja załącznika graficznego jest dopełnieniem regulacji zawartej w części opisowej, a nie jej wykładnią. Dopełnienie to może oznaczać łączne spełnianie przesłanek przepisu zawartego w części opisowej planu z przesłanką wskazaną w załączniku graficznym. Skoro rysunek stanowi jedynie dopełnienie części tekstowej i może zawierać też treści, które z pewnych względów nie mogły znaleźć się w części tekstowej, to analogicznie można wnosić, że nie wszystko z części tekstowej musi pojawić się w załączniku graficznym. Rysunek planu powinien być czytelny i co do zasady dawać generalny obraz zasad zagospodarowania, a ich szczegółowe zasady zawiera część tekstowa. Dopiero obydwie części czytane łącznie dają pełny obraz intencji przestrzennych organu planistycznego.

Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące wskaźników zagospodarowania terenu określa się w stosunku do powierzchni działki lub terenu. W związku z tym nie może być wątpliwości co do dopuszczalności zastosowania odnośnika w postaci terminu „powierzchni wydzielonego terenu”, który został użyty w planie w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod elektrownie wiatrowe oznaczonych Ew. W tym przypadku nie powinno budzić wątpliwości, że termin ten należy rozumieć jako właśnie 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 na jednoznaczne ustalenie w praktyce, jaką maksymalną powierzchnię danej nieruchomości może zająć zabudowa. 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, że siedliskiem jest działka pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. W związku z tym, że na gruntach rolnych nie można wznosić budowli oprócz zabudowy zagrodowej, to termin „działka budowlana” jest terminem nieadekwatnym. Nieruchomość rolna nie spełnia bowiem przesłanek definicji zawartej w art. 2 pkt. 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Zatem „siedlisko” jest działką i jest pojęciem znanym i powszechnie używanym, a tym samym spełnia swoją rolę odnośnika w kwestii wskaźnika zagospodarowania takiego terenu. Wskaźnik zabudowy ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego i zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Zatem określenie wskaźnika zagospodarowania terenu w sposób określony w planie spełnia funkcję, wynikającą z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a organ planistyczny ma dość dużą swobodę w kształtowaniu wskaźników zagospodarowania terenu, o ile realizują one cele m.in. ochrony środowiska przyrodniczego. W związku z powyższym, w przypadku zastosowania jedynie innej

terminologii, przy spełnieniu celu przewidzianego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w tym przypadku ustalenia wskaźnika zagospodarowania), nie można uznać tego za przesłankę nieważności regulacji planu.

W planie ustalono jedynie maksymalną wysokość elektrowni wiatrowych na poziomie 175 m. W odniesieniu do pozostałych budowli wskazano, że ich wysokość będzie wynikać z wymagań technologii. Zasady kształtowania zabudowy na terenach oznaczonych jako Ew należy odczytywać jako całość z uwzględnieniem także uwarunkowań technologicznych instalacji takich, jak elektrownie wiatrowe. Faktem notoryjnym jest, że działki, na których posadowione są elektrownie wiatrowe oraz działki okoliczne są użytkowane, co do zasady, rolniczo. Nie mogą też być na nich posadowione inne budowle oprócz, w praktyce, urządzeń infrastruktury technicznej, a te nigdy nie osiągają wysokości wyższej niż kilka metrów. Stąd wysokość maksymalna określona dla elektrowni wiatrowej jest też jednocześnie maksymalną wysokością zabudowy terenu oznaczonego w planie jako Ew i tym samym spełnia wymagania wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Postanowienia § 12 planu, określające zasady kształtowania zabudowy na terenach oznaczonych symbolem R, wprowadzają regulacje dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy do 10 m, kąta nachylenia połaci dachów w rozpiętości od 25-45° dla budynków mieszkalnych, a 15-40° dla budynków gospodarczych. W każdym z tych przypadków wprowadzona też została alternatywa w postaci odnośnika: „wg stanu istniejącego”. Czyli jeżeli istniejąca już zabudowa na danym terenie będzie wysokości 11 m, to Rada Gminy dopuściła możliwość nowej zabudowy o takiej maksymalnej wysokości. W każdym innym przypadku obowiązywać będzie ograniczenie do 10 m. Nie można zatem uznać, że Rada Gminy nie ustaliła zasad kształtowania zabudowy, a przepis ten jest sprzeczny z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do zarzutu odnośnie określenia zasad i warunków scalania i podziału terenów oznaczonych symbolem R, należy zgodzić się z organem planistycznym, że z przepisów planu nie wynika, aby w odniesieniu do tychże gruntów Rada Gminy zastosowała przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm., ale w brzmieniu obowiązującym w chwili uchwalania zaskarżonego planu). 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 i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1). Do gruntów tych znajdzie bowiem zastosowanie ustawa z dnia 26 marca 1982 o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 z późn. zm.), 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 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. 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 regulacjom ustawy o gospodarce nieruchomościami, a odbywa się wyłącznie na podstawie operatu podziałowego. Zatem określenie przez Radę Gminy szerokości frontu działki rolnej nie jest równoznaczne z wkroczeniem w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy. O ile można byłoby 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 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś stanowi czynność materialno-techniczną. Przepis § 12 ust. 4 pkt 2 planu odnoszący się do minimalnej szerokości frontu działki mieści się zatem w granicach władztwa planistycznego gminy. Oznacza to, że Rada Gminy wprowadzając ten przepis działała w zakresie delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie istnieje sprzeczność ustaleń planu w stwierdzeniach, że maksymalna wysokość elektrowni wiatrowej liczona jest od jej podstawy, a maksymalna wysokość innych budowli od istniejącego poziomu terenu, nie ma bowiem przepisu, który nakazywałby ustalanie wysokości wszystkich budowli w ten sam sposób. Takie uregulowanie tej kwestii mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy.

Trudno także przyjąć, że wszystkie budowle należy mierzyć od ich podstawy, gdyż 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 ma tu zatem mowy o sprzeczności postanowień planu.

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. 2) i stanowią jej treść normatywną. Sam fakt niewymienienia ich w § 3 ust. 2 części tekstowej nie pozbawia tych oznaczeń obowiązującego charakteru. Rysunek jest wizualizacją całej części tekstowej, a nie jedynie § 3. Użyte na rysunku nazewnictwo i oznaczenia umożliwiają jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu, a zatem spełniają wymogi § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W myśl art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Z treści tego 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 nie jest „lustrzanym” odbiciem części tekstowej, a dopełnieniem i zobrazowaniem jej treści. Wskazanie dokładnej i konkretnej lokalizacji linii energetycznych na rysunku planu nie jest konieczne. Postanowienia planu zamieszczone zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, czynią zadość obowiązkowi ustalenia i oznaczenia przeznaczenia terenów, określonego w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i powołanego wyżej rozporządzenia nie wskazuje na wymóg precyzyjnego ustalenia lokalizacji linii energetycznych w planie miejscowym. Co więcej, nałożenie takiego obowiązku na władze gminy jest niedopuszczalne, gdyż wkracza we władztwo planistyczne gminy.

Stwierdzić wreszcie należy, że inwestor będzie mógł uzyskać pozwolenie na budowę, w tym linii energetycznych, tylko jeżeli będzie to zgodne z przeznaczeniem danego terenu z planem, który wskazuje 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 w rysunku planu narusza zakres władztwa planistycznego gminy.

Na zakończenie zaznaczyć należy, że stwierdzając bezzasadność zarzucanych przez skarżącego naruszeń przepisów prawa, Sąd nie dopatrywał się innych, które skutkowałyby stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości lub w części albo stwierdzeniem, że została wydana z naruszeniem prawa.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 151 ppsa, należało orzec jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem świadczy

Bartłomiej Grzybowski

Referent