



W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Anita Wielopolska
Sędziowie	sędzia WSA Joanna Borkowska sędzia WSA Tomasz Wykowski (spr.)
Protokolant	ref. staż. Magdalena Dębska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 lutego 2018 r.
w sprawie ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Gminy Bodzanów**
z dnia **26 maja 2014 r.** nr **300/XLV/14**
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części:

- tekstowej i graficznej - w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew.6/5 w obrębie Archutowo, położonego w południowej części obszaru objętego planem, którego granice wyznaczają, począwszy od południowo - wschodniego narożnika tej działki: fragment południowej granicy planu (będącej granicą administracyjną gminy) na długości 180 m od przecięcia z zachodnią linią rozgraniczającą terenu R1, linia prostopadła do tej granicy o długości 170 m, linia prostopadła do tej linii o długości 60 m, linia o długości 70 m pod kątem 120° w kierunku południowo - wschodnim do przecięcia z linią o

długości 80 m równoległą do południowej granicy planu, usytuowaną w odległości 130 m od tej granicy, następnie linia o długości 150 m w kierunku południowym stanowiąca wschodnią granicę działki nr ew. 6/5 do południowo - wschodniego narożnika tej działki;

- tekstowej i graficznej - dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew. 7/10 z obrębu Archutowo, położonego na południe od przedłużenia południowej granicy działki nr ew. 7/10 (będącej granicą administracyjną gminy), w kierunku wschodnim na długości 90 m do wschodniej granicy tej działki.

- graficznej - w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenie R2, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego teren ZL;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

sekretarz sądowy

Marcin Wozniak
Marcin Wozniak

UZASADNIENIE

I. Pismem z dnia 8 sierpnia 2014 r. Wojewoda Mazowiecki (dalej „Wojewoda”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej także „Sądu”) skargę na uchwałę Nr 300/XLV/14 Rady Gminy Bodzanów (dalej „Rady”) z dnia maja 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów dla obszarów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych w miejscowościach Mąkolin i Archutowo (dalej „zaskarżona uchwała”), zarzucając w/w uchwale naruszenie następujących przepisów prawa:

- I) art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 i art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), dalej „ustawy o p.z.p.” albo „ustawy planistycznej” poprzez sporządzenie planu w granicach niezgodnych z granicami określonymi na załączniku graficznym do uchwały Nr 160/XEX72012 Rady Gminy Bodzanów z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów oraz dla obszarów, dla których brak jest obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bodzanów;
- II) art. 15 ustawy o 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, § 10 ust. 7 pkt 1 i pkt 7, § 10 ust. 8 pkt 4, § 11 ust. 3 pkt 7, § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- III) art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. 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), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP, poprzez ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- IV) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 1, pkt 2 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. d, § 10 ust. 1 pkt 1 § 10 ust. 7 pkt 6, § 12 ust. 2 pkt 5, § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 14 ust. 2 pkt 1, § 14 ust. 2 pkt

- 3| uchwały, które dopuszczają do realizacji obiektów i urządzeń sieci uzbrojenia terenu!] infrastruktury technicznej, a także przedsięwzięć drogowych na terenach: R, R1 i R2| na gruntach rolnych klasy III i gruntów leśnych oraz na terenach ZL, dla których nie uzyskano|zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne;
- V) art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 {ikt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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: § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1 pkt 3, § 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 i na terenach gruntów leśnych, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne;
- VI) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., poprzez ustalenia zawarte w: § 11 ust 2 pkt 3 i pkt 6, § 11 ust 3] pkt 2, § 12 ust. 2 pkt 11 i pkt 12, § 13 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały;
- VII) art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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;
- VIII) art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia] w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), poprzez dopuszczenie na terenie R2 do realizacji zabudowy w odległości od lasów niezgodnej z odległością określoną w § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia oraz niezgodnie z ustaleniami § 14 ust. 2 pkt 4 uchwały;

IX) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 ustawy o 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 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, § 9 uchwały;

X) § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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 pkt 1 uchwały;

XI) art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 oraz § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w części ustaleń:

I) części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do fragmentów obszaru objętego planem, dla których nie została podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu oraz, dla których nie zostało uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bodzanów, tj.:

- dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew.6/5 w obrębie Archutowo, położonego w południowej części obszaru objętego planem, którego granice wyznaczają, poczynwszy od południowo - wschodniego narożnika tej działki: fragment południowej granicy planu (będącej granicą administracyjną gminy) na długości 180 m od przecięcia z zachodnią linią rozgraniczającą terenu RI, linia prostopadła do tej granicy o długości 170 m, linia prostopadła do tej linii o długości 60 m, linia o długości 70 m pod kątem 120° w kierunku południowo - wschodnim do przecięcia z linią o długości 80 m równoległą do południowej granicy planu, usytuowaną w odległości 130 m od tej granicy, następnie linia o długości 150\m w kierunku południowym stanowiąca wschodnią granicę działki nr ew. (6/5 do południowo - wschodniego narożnika tej działki;

- dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew. 7/10) z obrębu Archutowo, położonego na południe od przedłużenia południowej

granicy działki nr ew. 7/10 (będącej granicą administracyjną gminy), w kierunku wschodnim na długości 90 m do wschodniej granicy tej działki.

II) § 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;
- § 11 ust. 3 pkt 7 uchwały;
- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały;

III) § 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) (...)”;

IV) § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych i drogowych na terenach: R, R1 i R2 w ramach gruntów rolnych .klasy III, gruntach leśnych 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 i R2 w ramach gruntów rolnych klasy III, gruntach leśnych 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 i R2 w ramach gruntów rolnych klasy III, gruntach leśnych 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, R1 i R2 w ramach gruntów rolnych klasy III, gruntach leśnych i na terenach oznaczonych

symbolem ZL; § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, w tym masztów do pomiaru siły wiatru w ramach gruntów rolnych klasy III. i gruntach leśnych; § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały; § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały.

V) § 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 ”;

VI) § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) powierzchni wydzielonego terenu (...) ”; § 11 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni wydzielonego terenu (...)”;

§ 11 ust. 3 pkt 2 uchwały; § 12 ust. 2 pkt 11 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni siedliska (...) ”; § 12 ust. 2 pkt 12 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) powierzchni siedliska (...) ”; § 13 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) powierzchni siedliska (...) ”; § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) powierzchni siedliska (...) ”;

VII) § 12 ust. 4 pkt 2 uchwały;

VIII) części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenie R2, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego teren ZL;

IX) § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały; § 9 uchwały.

X) § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) liczona od podstawy (...)”;

§ 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;

XI) § 10 ust. 7 pkt 5 i 6 uchwały - w powyższej kwestii ocenę naruszeń pozostawia się ocenie Sądu.

Uzasadniając zarzuty skargi, Wojewoda wskazał w szczególności (w zakresie zarzutów ujętych w pkt I skargi), co następuje:

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.”.

Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy Rada Gminy Bodzanów naruszyła powyższy przepis ustawy o p.z.p., w związku z:

- art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „W celu ustalenia przeznaczenia terenowi w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)”;

- art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic, obszaru, objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - na załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu.

Na sesji w dniu 26 czerwca 2012 r. Rada Gminy Bodzanów podjęła uchwałę Nr 160/XIX/2012 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[w gminie Bodzanów. Podstawą prawną podjętej uchwały był m.in. art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Na załączniku graficznym do ww. uchwały przedstawiony został obszar objęty projektem planu, określający granice terenów pod budowę elektrowni wiatrowych w miejscowościach Mąkolin (dz. nr ew. 29/21, 29/19), Archutowo (dz. nr ew. 3/27, 3/25, 7/10) i granice ich stref ochronnych, o których mowa w ustaleniach § 1 ust. 2 ww. uchwały. W związku z powyższym, uchwałodawca zobligowany był do uchwalenia

planu miejscowego dla obszaru, którego granice wyznaczone zostały na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej Nr 160/XIX/2012.

Tymczasem Rada Gminy Bodzanów podejmując w dniu 26 maja 2014 r. uchwałę Nr 300/XEV/-14, uchwaliła plan miejscowy, w którym:

- dokonała zmiany granic obszaru określonego na załączniku graficznym do uchwały 160/XIX/2012, poprzez sporządzenie planu miejscowego dla obszaru w „większych” granicach niż w ww. uchwale inicjującej proces planowania przestrzennego; rządziła plan miejscowy, dla części obszarów, dla których nie była podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, tj.:

- dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew. 6/5 w obrębie Archutowo, położonego w południowej części obszaru objętego planem, którego granice wyznaczają począwszy od południowo - wschodniego narożnika tej działki: fragment południowej granicy planu (będącego granicą administracyjną gminy) na długości 180 m od przecięcia z zachodnią linią rozgraniczającą terenu R1, linia prostopadła do tej granicy o długości 170 m, linia prostopadła do tej linii o długości 60 m, linia o długości 70 m pod kątem 120° w kierunku południowo - wschodnim do przecięcia z linią o długości 80 m równoległą do południowej granicy planu, usytuowaną w odległości 130 m od tej granicy, następnie linia o długości 130 m w kierunku południowym stanowiąca wschodnią granicę działki nr ew. 6/5 do południowo - wschodniego narożnika tej działki;

- dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew. 7/10 z obrębu Archutowo, położonego na południe od przedłużenia południowej granicy działki nr ew. 7/10 (będącej granicą administracyjną gminy), w kierunku wschodnim na długości 90 m do wschodniej granicy tej działki.

Rada, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru niezgodnego z obszarem wyznaczonym na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, bez podjęcia stosownej uchwały zmieniającej tę uchwałę, naruszyła dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak również wskazanej powyżej uchwały Rady, inicjującej proces planowania przestrzennego. Granice obszaru objętego planem, wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia planu. Stąd uchwalony plan nie może regulować obszaru wykraczającego poza obszar ustalony w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ

stanowiłoby ruszenie właściwości organu gminy. Zmiana granic planu wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że dla powyżej wskazanych obszarów, dla których uchwalono przedmiotowy plan miejscowy, a które nie zostały objęte uchwałą o przystąpieniu, nie zostało także sporządzone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albowiem ww. obszary nie stanowią przedmiotu ustaleń uchwały Nr 116/XIV/11 Rady z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie: „Zmiany Studium uwarunkowań i kierunków podarowania przestrzennego gminy Bodzanów. Wg rysunku studium - Kierunki podarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 2 do ww. uchwały, obszary te znajdują się poza granicami administracyjnymi gminy Bodzanów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż brak jest ustaleń studium dla ww. obszarów, nie było możliwe stwierdzenie, o którym mowa w § 1 uchwały Nr 300/XLV/14 z dnia 26 maja 2014 r., że uchwalony miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Brak studium skutkuje również tym, że dla ww. obszarów, o których mowa powyżej - nie jest możliwym uchwalenie przedmiotowego planu miejscowego. W tym zakresie podjęta uchwała narusza również dyspozycję art. 15 ust. 1- art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

III. W odpowiedzi na skargę zawartą w piśmie z dnia 10 września 2014 r. Wójt Gminy stwierdził, że uwzględnia stanowisko Wojewody Mazowieckiego wyrażone w skardze i wnosi na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. o umorzenie postępowania sądowego. W kolejnym piśmie procesowym z dnia 26 listopada 2014 r. Wójt Gminy Bodzanów zmodyfikował poprzednie stanowisko, wnosząc o uwzględnienie skargi w części dotyczących zarzutów oznaczonych nr II (poza zarzutem dot. § 12ust. 2 pkt 3 uchwały), I, III, V, VI, VIII, IX, X oraz XI i oddalenie skargi w zakresie dot. zarzutów oznaczonych w II (w części dot. § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały) oraz zarzutów oznaczonych w IV. W następnym piśmie procesowym z dnia 11 września 2015 r. Wójt Gminy Bodzanów stwierdził, że uwzględnia skargę w części w zakresie zarzutu nr I, tj. niegodności granic mpzp z granicami studium oraz uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp i zarzutu nr V w zakresie dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na gruntach rolnych klasy III oraz leśnych, dla których nie uzyskano

zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. W pozostałym zakresie wniósł o oddalenie skargi ze względu na jej bezzasadność.

IV. Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1846/14, tut. Sądu stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały, zaznaczając iż zasługiwała ona na uwzględnienie zarówno z przyczyn w niej podniesionych, jak i w przeważającej części z przyczyn w niej nie podniesionych. Sąd wskazał m.in., iż 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 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 pierwszej instancji 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

uchybień przesądziły o stwierdzeniu nieważności całego planu, bez rozważania, czy jego szczegółowe, kwestionowane w skardze postanowienia odnośnie wskazanych terenów, także naruszają prawo.

V. Wyrokiem z dnia 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2137/16, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także „NSA”), po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Rady od wyroku tut. Sądu z dnia 3 czerwca 2016 r. uchylił w/w wyrok i przekazał Sądowi sprawę do ponownego rozpatrzenia. W motywach wyroku NSA wskazał w szczególności, co następuje:

1. Sąd Wojewódzki uznał, że zaskarżona uchwała jest wewnętrznym sprzeczną - w zakresie części tekstowej, a także: "wrywkowo reguluje gospodarowanie przestrzenią w wybranych enklawach". Wniosek ten miałby wynikać z tego, że wskazano w nich nieprzekraczalne linie zabudowy oraz strefę ochronną elektrowni wiatrowych niewymienione w § 3 ust. 2 planu. W ocenie składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzenie Sądu Wojewódzkiego, że uwzględnienie zarzutu wywiedzionego z § 3 ust. 2 uchwały: "nie jest możliwe poprzez odpowiednią modyfikację samego kwestionowanego przepisu, lecz - dla wyeliminowania niezgodności z prawem - konieczne było stwierdzenie przez sąd nieważności całego planu" nie jest poparte żadną pogłębioną argumentacją. Przede wszystkim należy zauważyć, że brak jest przepisu, który wprost nakładałby obowiązek wskazania w części tekstowej planu wykazu postanowień treści graficznej, które mają charakter obowiązujący. Przyjmuje się, że dane oznaczenie graficzne jest obowiązujące, jeśli znajduje odniesienie w części tekstowej planu. Wskazać należy, że niewymienienie w § 3 ust. 2 planu "nieprzekraczalnych linii zabudowy" czy również "stref ochronnych elektrowni wiatrowych związanych z ograniczeniami w zagospodarowaniu" nie stanowi o tym, że nie mają one charakteru wiążącego, ponieważ zostały one opisane w części tekstowej planu. Tak jest w odniesieniu do nieprzekraczalnych linii zabudowy - § 10 ust. 14 planu, § 12 ust. 2 pkt 8 planu, § 13 ust. 2 pkt 10 planu. Ponadto w zakresie "stref ochronnych" odniesienie w planie znajduje się w § 3 ust. 1 pkt 12. Dodatkowo teren w strefie ochronnej (jak wynika z rysunku) to teren oznaczony, jako R1 i R2, w stosunku do którego w § 13 przewidziano ograniczenia w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Należy też brać pod uwagę, że załącznik graficzny może zawierać zarówno ustalenia normatywne, jak i nienormatywne. Taką możliwość wyrażnie bowiem

przewiduje przepis § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: "projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego". Tym samym, z woli prawodawcy, część graficzna zawiera w sobie tylko elementy normatywne wymienione w § 7 pkt 9 rozporządzenia, (które są ustaleniami planu miejscowego), chyba że rada gminy postanowi zamieścić w niej również elementy czysto informacyjne. Takie ustalenia zamieszczono również w załączniku graficznym do zaskarżonego planu, w którym przewidziano "graficzne ustalenia terenu" oraz "informacje", w ramach których wskazano na "orientacyjne linie rozgraniczające tereny", "granice obrębów wsi" oraz "orientacyjne lokalizacje turbiny". Oznacza to, że poza oznaczeniami graficznymi o charakterze informacyjnym (określonymi wprost jako takie na rysunku), wszystkie pozostałe ustalenia mają charakter obowiązujący. To również wskazuje na brak rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu.

W świetle powyższego należy podkreślić, że powszechny i prawidłowy jest pogląd, że ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, zatem nie można mówić o wystąpieniu sprzeczności pomiędzy treścią planu a treścią graficzną, która pozwoliłaby na stwierdzenie nieważności planu. Zdaniem składu orzekającego NSA w celu usunięcia ewentualnych sprzeczności należy, w oparciu o reguły kolizyjne *lex specialis derogat legi generali*, przede wszystkim stwierdzić, że wskazane przepisy, w tym też swoisty dla planu miejscowego "przepis" w postaci elementu graficznego rysunku planu, są przepisami hierarchicznie równoważnymi. Oznacza to, że przepisowi § 3 ust. 2 nie można nadać "wyższej mocy" z racji tego, że jest umieszczony w rozdziale poświęconym przepisom ogólnym. Wynika to z okoliczności, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co powoduje, że do jego wykładni należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych. Tym samym postanowienia szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, dostępny [w:] CBOSA).

Załącznik graficzny, jako integralna część planu jest regulacją wprost obowiązującą. Ma ona charakter dopełniający ustalenia zawarte w planie. Tym

samym, niezamieszczenie w § 3 ust. 2 planu punktu o nieprzekraczalnych liniach zabudowy, czy także o strefach ochronnych, nie ma znaczenia dla ich mocy obowiązującej. Nie można przyjąć, że nieprzekraczalne linie zabudowy, czy też strefa ochronna oznaczona na rysunku nie mają charakteru normatywnego tylko i wyłącznie, dlatego, że nie zostały wymienione w § 3 ust. 2 planu. Wszystkie bowiem regulacje części tekstowej planu mają charakter normatywny. Również analiza rysunku planu pozwala na przyjęcie, że wszystkie oznaczenia na nim zawarte, oprócz tych określonych jako informacyjne, są oznaczeniami obowiązującymi. Niezależnie od tego stwierdzić należy, że gdyby w drodze wykładni nie udało się usunąć wewnętrznej sprzeczności wynikającej z treści § 3 ust. 2 zaskarżonego planu, to należało stwierdzić nieważność jedynie tego przepisu. W okolicznościach sprawy nie stanowiłoby to nadmiernej ingerencji w tekst zaskarżonego planu miejscowego, powodującej jego nieczytelność. Jest bowiem oczywiste, że niezależnie od tego przepisu zaznaczone na rysunku planu miejscowego granice obszaru objętego planem, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, przeznaczenie terenu oraz klasy techniczne dróg mają znaczenie normatywne i stanowią wraz z odpowiednimi przepisami części tekstowej planu, w których są wspomniane, źródło obowiązujących norm prawa miejscowego. Trafnie zatem argumentuje skarżąca Rada Gminy, że treść § 3 ust. 2 zaskarżonego planu miejscowego nie uzasadniała stwierdzenia nieważności tego planu w całości. W ocenie składu orzekającego NSA wewnętrzne sprzeczności planu miejscowego przede wszystkim powinny być usuwane w drodze wykładni jego przepisów.

2. Sąd Wojewódzki stwierdził, że zaskarżona uchwała nie jest w swej istocie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a jedynie *sui generis* aktem prawa miejscowego. Celem planu było bowiem jedynie przesądzenie kwestii lokalizacji elektrowni wiatrowych, nie zaś racjonalne, kompleksowe określenie zasad gospodarowania przestrzenią na terenie objętym planem we wszelkich jego istotnych aspektach takich jak - krajobraz, ład architektoniczny, kształtowanie linii zabudowy czy racjonalnego układu osadniczego. To stwierdzenie doprowadziło Sąd Wojewódzki do uznania, że konieczne jest stwierdzenie nieważności całej zaskarżonej uchwały. Powyższa konstatacja nie jest prawidłowa. Sąd powinien był bowiem wziąć pod uwagę, że tereny objęte planem są terenami rolnymi niezabudowanymi, a celem uchwalenia planu miejscowego była właśnie lokalizacja

farmy wiatrowej (cel zgodny z prawem). Wówczas doszedłby do wniosku, że brak jest podstaw do uznania planu za akt sui generis. Wskazać przy tym należy, że Sąd Wojewódzki nie wykazał, aby było niezgodne z prawem uchwalenie takiego planu miejscowego. W ocenie NSA przepisy obowiązujące w chwili podjęcia zaskarżonego planu miejscowego nie wprowadzały zakazu uchwalenia planu miejscowego, którego celem byłoby jedynie wskazanie lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach rolnych. Przeciwnie z treści art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. pośrednio wynika, że dopuszczalne jest wyznaczenie obszarów, na których przewiduje się rozmieszczenie elektrowni wiatrowych. W pierwszym z powołanych przepisów stanowi się bowiem, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, to ich rozmieszczenie ustala się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, w drugim zaś, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Zauważyć też należy, że w zaskarżonym planie miejscowym nie tylko wskazano miejsca usytuowania elektrowni wiatrowych, ale także określono ich strefy ochronne, w których przewidziano ograniczenia w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w tym ustalono zakazy zabudowy obiektami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi (tereny oznaczone symbolami R1 i R2). Ponadto przewidziano takie elementy infrastruktury, jak drogi wewnętrzne. Nie można więc podzielić stanowiska i argumentacji Sądu Wojewódzkiego, że zaskarżony plan miejscowy nie stanowi: "kompleksowego aktu planistycznego, który służyłby określeniu sposobu racjonalnego gospodarowania gruntami na terenach objętych opracowaniem". W ocenie składu orzekającego NSA zaskarżony plan miejscowy kompleksowo i racjonalnie określa zagospodarowanie terenów w związku z wyznaczeniem miejsc usytuowania elektrowni wiatrowych. W związku z wyznaczeniem miejsc rozmieszczenia elektrowni wiatrowych określa ich strefy ochronne i przewiduje na gruntach sąsiednich usytuowanie niezbędnych elementów infrastruktury, takich jak drogi i linie energetyczne. Nie jest zrozumiałe stanowisko Sądu Wojewódzkiego, według którego zaskarżony plan nie uwzględnia

takich aspektów planowania przestrzennego, jak krajobraz, ład architektoniczny czy kształtowanie linii zabudowy. Jeżeli weźmie się pod uwagę, że zaskarżony plan miejscowy ma na celu wyznaczenie terenów rozmieszczenia elektrowni wiatrowych na terenach rolnych, to wskazane aspekty są wystarczająco uwzględnione. Nieporozumieniem jest zaś w tych okolicznościach kwestionowanie zaskarżonego planu z uwagi na to, że nie uwzględniono: "racjonalnego układu osadniczego".

3. Zasadne są też podstawy kasacyjne, w których zarzuca się 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 dla terenów, na których jest możliwa zabudowa, rozwiązań w zakresie dostępu do mediów i dróg 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez przyjęcie, że na terenach przeznaczonych pod zabudowę obowiązkowo należało ustalić linie zabudowy. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Wojewódzki przytoczył treść punktu 6 oraz 10 art. 15 ust. 2 u.p.z.p. i stwierdził, że skoro przepis nakazuje określić "obowiązkowo" wymienione w nich zagadnienia, w tym linie zabudowy oraz układ komunikacyjny, to powinny one być znaleźć się w planie miejscowym. Jednakże w niniejszej sprawie nie było konieczności wyznaczania dodatkowych linii zabudowy, a rozbudowa dróg została w sposób dostateczny określona w planie. Przede wszystkim brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie wskazuje, że linie zabudowy to parametry kształtowania zabudowy. Obowiązujący przepis ma formę wyliczenia, wskazującego, że wszystkie jego elementy są równoważne. Odnosząc się do kwestii obligatoryjności linii zabudowy należy wskazać na funkcje, jakie ta linia spełnia. "Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu." (wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, dostępny [w:] CBOSA). W tym wyroku NSA rozważał, czy konieczne jest określanie nieprzekraczalnej linii zabudowy, jeżeli z innych przepisów powszechnie obowiązujących i tak wynika, że określonej granicy zabudowa nie będzie mogła przekroczyć. NSA doszedł do słusznego wniosku, że brak w tej sytuacji linii zabudowy można odczytać jako zgodę lokalnego normodawcy na to, aby

nieprzekraczalna linia zabudowy pokrywała się z linią wyznaczoną na podstawie tychże przepisów (np. ustawy o drogach publicznych z 21 marca 1985 r. czy też rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 12 kwietnia 2002 r.). NSA kategorycznie podkreślił, że: "Stwierdzenie w takiej sytuacji nieważności planu miejscowego tylko dlatego, że brak jest wyraźnego wskazania linii zabudowy, jest nadmierną ingerencją we władztwo planistyczne gminy.". W związku z powyższym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien ustalać linie zabudowy jedynie w miejscach, które tego wymagają. Natomiast na terenach, gdzie obiekty sytuowane są w sposób przypadkowy i nie występują przesłanki natury kompozycyjnej, z reguły nie określa się linii zabudowy, a zatem przewidziany tym uregulowaniem obowiązek wyznaczenia linii zabudowy ma charakter względnie obowiązującego. W treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie zostały bowiem zawarte jakiegokolwiek przesłanki wskazujące, gdzie linie zabudowy winny być wyznaczone, w tym aby istniał obowiązek ich określenia dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, w szczególności dla działek nieprzylegających do dróg publicznych.

W niniejszej sprawie nie zaistniały przesłanki obligatoryjnego wyznaczenia dodatkowych linii zabudowy, oprócz wskazanych na rysunku nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż dojazdowej drogi publicznej. Teren planu objęty możliwością zabudowy (zagrodowej) nie graniczy z żadnym innym terenem, wobec którego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, konieczne byłoby odsunięcie zabudowy. Kwestia sytuowania obiektów budowlanych innych niż elektrownie wraz z ich infrastrukturą towarzyszącą będzie regulowana powszechnie obowiązującymi przepisami prawa budowlanego. W przypadku dopuszczenia lokalizacji nowej zabudowy zastosowanie będą miały przepisy wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Należy wskazać, że powołane przepisy regulują także sytuowanie obiektów budowlanych w odniesieniu do granic nieruchomości sąsiedniej i w związku z tym ustalanie tej odległości poprzez określenie linii zabudowy nie jest konieczne. Sąd Wojewódzki zatem niesłusznie przyjął wadliwość uchwały w zakresie, w jakim nie wyznacza linii zabudowy na obszarze innym, niż po obu stronach drogi publicznej (oznaczonej KDD).

4. W ocenie składu orzekającego NSA nieuprawnioną ingerencją we władztwo planistyczne gminy poprzez narzucanie zbytniej szczegółowości planu było również

przyjęcie przez Sąd Wojewódzki niedopuszczalności postanowień § 12 ust. 2 pkt 3 planu. Dopuszczają one lokalizację zabudowy zagrodowej na terenach posiadających dostęp do dróg publicznych i istniejących systemów uzbrojenia terenu. Należy zgodzić się ze stanowiskiem skarżącej kasacyjnie, że Sąd błędnie przyjął, iż tereny te powinny być wskazane konkretnie w planie. Kwestia badania dostępu do drogi oraz uzbrojenia terenu może nastąpić nie tylko w procedurze ustalania warunków zabudowy zgodnie z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Może być ona przeprowadzona w procedurze ubiegania się o pozwolenie na budowę zgodnie z warunkami ustalonymi w § 11 ust. 2 pkt 2 planu. Są one wystarczająco konkretne, aby organ wydający pozwolenie na budowę mógł zweryfikować zgodność inwestycji z planem miejscowym.

5. Sąd Wojewódzki, wnioskując na podstawie brzmienia § 10 ust. 12 pkt 2c tiret 3 ("dopuszcza się realizację dróg w formie drogi jednoprzestrzennej") przyjął w sposób nieuprawniony, że użycie w tym miejscu liczby mnogiej słowa: "droga" sugeruje możliwość ustanowienia także innych, niż wyrysowane na części graficznej, dróg wewnętrznych klasy KDW. Natomiast pełne brzmienie omawianego przepisu rozwiewa wątpliwości, że odnosi się on wyłącznie do dróg klasy KDW (1-4), zaznaczonych w części graficznej zaskarżonej uchwały. Sformułowanie tego przepisu uchwały nie oznacza, wbrew twierdzeniom Sądu Wojewódzkiego, że na obszarze objętym planem miejscowym mogą powstać inne drogi. Należy przy tym mieć na uwadze, że inne zasady tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązują dla zwartej, miejskiej zabudowy, inne zaś dla obszaru rolniczego, na którym występuje maksymalnie rozproszona zabudowa zagrodowa i uzupełniająca. Niezasadny jest także zarzut braku kompleksowych rozwiązań dla terenów planu objętych możliwością zabudowy. Plan reguluje te kwestie w sposób wystarczający, o czym świadczą postanowienia: § 10.4 planu dotyczący zaopatrzenia w wodę, § 10.5 dotyczący ścieków (szczelne zbiorniki), § 10.7 dotyczący zaopatrzenia w energię elektryczną, § 10.9 dotyczący łączności telefonicznych, § 10.10 dotyczący odpadów komunalnych oraz § 10.13 dotyczący dróg.

6. Nie można zatem przyjąć, że zaskarżony plan miejscowy nie stanowi planu zagospodarowania przestrzennego, lecz *sui generis* akt prawa miejscowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że został on uchwalony zgodnie z przewidzianym do tego trybem, o czym świadczy zgromadzona dokumentacja prac planistycznych. Plan zawiera również wszelkie wymagane prawem elementy niezbędne dla przyznania mu

przymiotu planu miejscowego. Brak konieczności wyrysowywania dodatkowych linii zabudowy, czy też dróg uzasadniono powyżej. Nie ma też w niniejszej sprawie podstaw do twierdzenia o zbytnej ogólności postanowień planu. Zaskarżony plan miejscowy nie traci bowiem przymiotu planu miejscowego z powodu ukierunkowania na cel w postaci szczegółowych regulacji lokalizacji elektrowni wiatrowych, przy mniej szczegółowym, ale wciąż wystarczającym uregulowaniu zasad zagospodarowania pozostałych przestrzeni objętych planem. Szczególnie, że są to w większości tereny rolnicze wyłączone spod zabudowy.

7. W świetle powyższych okoliczności NSA stwierdził, iż zasadne są podstawy kasacyjne zarzucające wyrokowi tuł. Sądu 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 tylko w części dotyczącej § 3 ust. 3 zaskarżonego planu oraz (-) art. 3 § 1 P.p.s.a. w zw. z art. 1 ustawy P.u.s.a. poprzez orzekanie na podstawie pozaustawowych kryteriów, takich jak: "racjonalność planowania" i "sensowność podziału przestrzeni".

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

VI. Sąd rozpoznał skargę Wojewody Mazowieckiego 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 miejscowościach Mąkolin z racji sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na kontrolowaniu działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (art.1§1 i §2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych - Dz.U. z dnia 20 września 2002 r., Nr 153, poz.1269 z późn.zm.). W świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje

m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

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 z późn. zm.), 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 powyższej regulacji, nie jest krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob: 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 wypada za dopuszczalną.

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem kontroli Sądu była legalność zaskarżonej uchwały Rady w części wskazanej w skardze Wojewody. Sąd uwzględnił tę skargę w zakresie, o którym mowa w pkt 1 wyroku, stwierdzając nieważność wymienionych tam postanowień planu z racji obarczenia ich istotnymi naruszeniami trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz naruszeniami zasad jego uchwalania. Natomiast w tej przeważającej części, w której podniesione przez Wojewodę zarzuty nie znalazły potwierdzenia, Sąd skargę oddalił (w pkt 2).

VII. Kontrola legalności zaskarżonej uchwały Rady w zakresie wskazanym w skardze prowadzi do następujących wniosków:

1. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego to przepisu 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, poczynwszy 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).

Podkreślenia wymaga, 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 być to 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. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, "Samorząd Terytorialny" 2001 r., z. 1-2, s. 101-102). Za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Natomiast w przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ponadto zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono

obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

2. Dokonując w świetle wskazanych wyżej kryteriów kontroli legalności zaskarżonej uchwały w zakresie oznaczonym w skardze Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela w całości zarzuty skargi, sformułowane w jej pkt I, dotyczące naruszenia przez zaskarżoną uchwałę art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 i art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy planistycznej poprzez sporządzenie planu w granicach niezgodnych z granicami określonymi na załączniku graficznym do uchwały nr 160/XIX/2012 Rady z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Bodzanów oraz dla obszarów, dla których brak jest obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bodzanów. Sąd w całości podziela argumentację w/w zarzutów skargi, obszernie zreferowaną w części wstępnej niniejszego uzasadnienia, traktując ją jak własną i odstępując od jej ponownego przytaczania.

Z racji powyższego w pkt I wyroku Sąd stwierdził nieważność części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do fragmentów obszaru objętego planem, dla których nie została podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu oraz, dla których nie zostało uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bodzanów, tj.:

(-) dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew.6/5 w obrębie Archutowo, położonego w południowej części obszaru objętego planem, którego granice wyznaczają, poczynwszy od południowo - wschodniego narożnika tej działki: fragment południowej granicy planu (będącej granicą administracyjną gminy) na długości 180 m od przecięcia z zachodnią linią rozgraniczającą terenu R1, linia prostopadła do tej granicy o długości 170 m, linia prostopadła do tej linii o długości 60 m, linia o długości 70 m pod kątem 120° w kierunku południowo - wschodnim do przecięcia z linią o długości 80 m równoległą do południowej granicy planu, usytuowaną w odległości 130 m od tej granicy, następnie linia o długości 150m w kierunku południowym stanowiąca wschodnią granicę działki nr ew. (6/5 do południowo - wschodniego narożnika tej działki;

(-) dla części terenu oznaczonego symbolem R2, stanowiącego część działki nr ew. 7/10) z obrębu Archutowo, położonego na południe od przedłużenia

południowej granicy działki nr ew. 7/10 (będącej granicą administracyjną gminy), w kierunku wschodnim na długości 90 m do wschodniej granicy tej działki.

3. Pozostałe zarzuty skargi (pkt pkt II – XI skargi) okazały się nietrafne. Stosownie do powyższego:

4. [Zarzut z pkt II skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ustawy o 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, § 10 ust. 7 pkt 1 i pkt 7, § 10 ust. 8 pkt 4, § 11 ust. 3 pkt 7, § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały. Stosownie do powyższego:

4.1. W odniesieniu do postanowień planu, zawartych w: § 10 ust. 7 pkt 1 i pkt 7 oraz § 10 ust. 8 pkt 4 i § 11 ust. 3 pkt 7 Wojewoda wskazał, co następuje:

W/w ustalenia planu wykraczają poza kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Rada wadliwie uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w planie, od uzyskania uzgodnienia oraz warunków realizacji inwestycji udzielanych przez podmioty takie jak: zarządca sieci, zakład energetyczny, organy i instytucje właściwe do uzgadniania projektów planów miejscowych, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Nałożone przez Radę w: § 10 ust. 7 pkt 1 i pkt 7, § 10 ust. 8 pkt 4 uchwały, czynności dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną elektrowni wiatrowych oraz zabudowy zagrodowej i obsługi rolnictwa 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 z późn. 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. Również ustalony w § 11 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. Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), określają jakie przeszkody lotnicze i obiekty budowlane, podlegają zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i

do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym (§2 ust. 1 i ust. 2). Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 28 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 z późn. zm.), do kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego należy „uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, na terenie których przewiduje się lokalizację nowego lub modernizację istniejącego lotniska oraz lotniczych urządzeń naziemnych”.

Sąd nie podziela w/w zastrzeżeń. Przyjąć bowiem należy, iż 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.

4.2. W odniesieniu do postanowień planu, zawartych 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, § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały Wojewoda wskazał, iż w/w regulacje wprowadzają powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p.

W odniesieniu do powyższych zarzutów należy stwierdzić, co następuje:

W judykaturze panuje ugruntowany pogląd, iż 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. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki, musi, więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07, [w:] CBOSA). Powyższe stanowisko znajduje dodatkowe oparcie w

treści § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie: "Zasad techniki prawodawczej" – stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zauważyć trzeba, że zakaz powtarzania określony w tym przepisie 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. 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.

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.

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, 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 definicje elektrowni wiatrowej i farmy wiatrowej użyte w planie nie można mieć wątpliwości, że mamy do czynienia z urządzeniem technicznym (budowla techniczna) wykorzystującym (przetwarzającym) energię wiatru w celu wytworzenia energii elektrycznej. Nie budzi wątpliwości argument zawarty w skardze, że akty prawa miejscowego nie mogą pozostawać w sprzeczności z aktami prawa powszechnie obowiązującego. "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 wyrażnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu." (wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10, LEX nr 673876).

Zgodnie z dyrektywami interpretacyjnymi wykładni językowej, wykładając określenia używane w języku prawnym, gdy nie ma w tekście aktu normatywnego definicji legalnej, interpretowanym zwrotom prawnym nie należy nadawać znaczenia odmiennego od potocznego, chyba że istnieją dostateczne racje przypisania im odmiennego znaczenia, a także, że bez umotywowanych racji nie należy identycznym sformułowaniom w tym samym akcie prawnym nadawać różnych znaczeń. Dopiero uregulowanie poszczególnych pojęć w sposób wyrażnie odmienny niż to czyni ustawodawca narusza prawo. 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, ze zm.).

Zaskarżony plan miejscowy w § 7 ust. 1 pkt 8 lit. g ustalił: "stosowanie najlepszych dostępnych technik przy realizacji inwestycji." Sąd Wojewódzki stwierdził, że przepis ten nie zawiera żadnej normy prawnej i został sformułowany bez wyraźnego umocowania prawnego. Należy jednak zauważyć, że pojęcie najlepszych dostępnych technik jest pojęciem ustawowym określonym w art. 3 pkt 10

ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (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 w planie określać 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 uwarunkowaniach środowiskowych oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. W obu tych przypadkach organ wydający decyzję ma obowiązek stwierdzić zgodność inwestycji z planem, a jak wskazano powyżej ustalone BAT dostępne są na stronie ministerstwa środowiska. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że w świetle art. 5 Konstytucji 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). Ta zasada konstytucyjna także powinna być uwzględniana w treści postanowień planów miejscowych związanych z ochroną środowiska w gminie.

W § 6 ust.1 pkt 7 i 8 uchwały, regulującym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego wskazano, iż obowiązuje: utrzymywanie obiektów oraz stosownego do funkcji obiektu zagospodarowania działki we właściwym stanie technicznym i estetycznym (pkt 7), odpowiednie zabezpieczenie obiektu elektrowni wraz z urządzeniami towarzyszącymi przed dostępem osób postronnych (pkt 8). Z kolei w 7 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały, regulującym zasady ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego i krajobrazu kulturowego wskazano, iż 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. Do oceny legalności także i tych postanowień planu znajdują pełne zastosowanie uwagi poczynione na wstępie, przemawiające przeciwko eliminacji tychże uregulowań z obrotu prawnego. Jak już bowiem wcześniej podkreślono uznanie danego przepisu planu za zbędny, z uwagi na powielenie uregulowania ustawowego nie oznacza automatycznie, że taki przepis istotnie narusza prawo, co miałyby skutkować koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Przepis § 12 ust. 2 pkt 3 planu, regulujący zasady zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R, stanowi iż na terenach tych 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. Nie można podzielić zarzutów skargi, iż przewidziane w przywołanym postanowieniu planu uzależnienie dopuszczalności zabudowy

zagrodowej od powierzchni gospodarstwa rolnego, która musi przekraczać średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie, nie znajduje oparcia w przepisach prawa i oznacza niedopuszczalne przeniesienie do planu miejscowego instytucji właściwej dla decyzji ustalającej warunki zabudowy. Zdaniem Sądu kontrolowane rozwiązanie planistyczne należy uznać za w pełni dopuszczalne i mieszczące się granicach władztwa planistycznego gminy. Brak jest bowiem przeszkód do uznania kompetencji gminy, wypływających ze w/w władztwa, do ograniczania lokalizacji zabudowy zagrodowej na zasadach wyżej opisanych.

5. [Zarzut z pkt III skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. 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), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.” w związku z art. 7 Konstytucji RP, poprzez ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Zdaniem organu nadzorczego Rada przekroczyła zakres kompetencji do określania w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ustanawiając § 8 ust. 2. Stanowi on o tym, że wszelkie zagospodarowanie działek, na których znajdują się stanowiska archeologiczne powinno być prowadzone zgodnie z przepisami odrębnymi i że m.in. konieczne jest wydanie przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków szczegółowych warunków dopuszczenia realizacji inwestycji.

Odnosząc się do w/w zarzutu stwierdzić należy, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Wynika to z okoliczności, że stanowią one "wartość wysoką cenioną", która w szczególny sposób powinna być uwzględniana w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego (por. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2002, s. 30 i n.; H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX 2013). Jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków). 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 (art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków).

Należy podkreślić, że 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. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że pozwolenia konserwatora zabytków wymaga m.in. prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru. Pozwolenie to wydawane jest po to, aby określić warunki prowadzenia inwestycji w sposób, który zapewni ochronę zabytku. Nie bez znaczenia w tej kwestii jest również fakt, że 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.

6. [Zarzut z pkt IV skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 1, pkt 2 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. d, § 10 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 7 pkt 6, § 12 ust. 2 pkt 5, § 13 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 14 ust. 2 pkt 1, § 14 ust 2 pkt 3 uchwały, które dopuszczają do realizacji obiektów i urządzeń sieci uzbrojenia terenu infrastruktury technicznej, a także przedsięwzięć drogowych na terenach: R, R1 i R2 na gruntach rolnych klasy III i gruntów leśnych oraz na terenach ZL, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Wojewoda wskazał, iż z ustaleń: § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d, § 10 ust. 1 pkt 1, § 10 ust. 7 pkt 6, § 12 ust 2 pkt 5, § 13 ust.1 pkt 2 lit. b, § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały wynika, że umożliwiono lokalizowanie nowych sieci infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg, jak też lokalizowanie nowych dróg, i całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach R, R1 i R2 w ramach gruntów rolnych klasy m, na gruntach leśnych oraz na terenach lasów, oznaczonych symbolem ZL. Natomiast z ustaleń § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały wynika, że na terenach lasów ZL dopuszczona została również zabudowa, z wyjątkiem zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o 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 nie podziela w/w zastrzeżeń Wojewody co do legalności zapisów planu. W niniejszej sprawie nie istniała bowiem konieczność uzyskania takiej zgody 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. Wskazane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1432/09, (LEX nr 7465360) 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, ([w:] CBOSA) NSA przyjął, że "(...) W związku z powyższym 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."

Z kolei kwestię charakteru gruntów leśnych, w omawianym kontekście, *expressis verbis* rozstrzyga art. 3 ustawy o lasach z 28 września 1991 r. W myśl art. 3 pkt 2 tej ustawy lasem są 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.

Biorąc pod uwagę poczynione rozważania, należy przyjąć, że 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.

Rację ma skarżąca Rada Gminy, że nie istniał również obowiązek 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 - 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. Sąd pierwszej instancji w sposób nieuprawniony pominął przytoczony przepis i nie zbadał charakteru planowanych dróg. Tymczasem przeważające jest ujęcie funkcjonalne, zgodnie z którym 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 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 z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem jeśli 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. Jednakże w niniejszym przypadku należy podkreślić, że na drogi służące dotarciu do gruntów, na których posadowione będą elektrownie wiatrowe, zostały uzyskane właściwe zgody. 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. 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. Doprowadziło to do wadliwej konstatacji, jakoby plan naruszał w tym aspekcie obowiązujące prawo.

Nie można zgodzić się z przyjętą przez Wojewodę wykładnią przepisu § 14 ust. 2 planu dotyczący zasad zagospodarowania terenu ZL. Bazując na brzmieniu punktu 3 tego przepisu Wojewoda wywnioskował, że dopuszczona została na tym terenie również zabudowa, z wyjątkiem zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi niezwiązanej z gospodarką leśną. Natomiast punkt ten 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 z dnia 28 września 1991 r. w zw. z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.).

7. [Zarzut z pkt V skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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: § 7 ust. 2 pkt 2, § 11 ust. 1 pkt 3, § 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 i na terenach gruntów leśnych, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Zaskarżony plan w § 7 ust. 2 pkt 2 nakazuje wykorzystanie istniejących drobnych kompleksów leśnych w zagospodarowaniu. Z uwagi na, jak to wyraźnie wskazano w treści planu, "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 per analogia 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. Ich szczegółowe zasady zawiera część tekstowa. Obie części czytane łącznie dają dopiero pełny obraz intencji przestrzennych organu planistycznego.

Wbrew zarzutom skargi dopuszczalny był przewidziany w § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały zakaz realizacji na terenach 1-4 Ew 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 1 – 4 Ew 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 § 13

ust. 1 pkt 1, ustanawiając jako funkcję podstawową dla terenów oznaczonych symbolem R1 i R2, przewidziała tereny upraw rolnych (otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej). Dopełniła to przeznaczenie terenu o funkcję uzupełniającą (§ 13 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 1 – 4 Ew. Wobec tego zapis § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały, wprowadzający zakaz realizacji na terenach 1 – 4 Ew 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 § 12 i 13 uchwały nie można twierdzić, że na terenach 1 – 4 Ew (§ 11 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.

8. [Zarzut z pkt VI skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., poprzez ustalenia zawarte w: § 11 ust 2 pkt 3 i pkt 6, § 11 ust.3 pkt 2, § 12 ust. 2 pkt 11 i pkt 12, § 13 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały.

Nie można czynić Radzie zarzutu, że ustaliła wskaźniki zagospodarowania terenu nie w odniesieniu do "działki budowlanej", lecz w odniesieniu do "powierzchni wydzielonego terenu" czy też "powierzchni siedliska". Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na treść § 4 pkt 6 rozporządzenia. 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 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. 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 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, 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. Zatem po pierwsze siedlisko jest działką, po drugie jest pojęciem znanym i powszechnie używanym, a tym samym spełnia swoją 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" (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12, dostępny [w:] 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 powyższym, 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 nieważności regulacji planu.

9. [Zarzut z pkt VII skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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.

Z przepisów planu nie wynika, aby Rada Gminy w odniesieniu do tychże gruntów zastosowała przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. 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, 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 (por. wyrok NSA z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1139/11, dostępny [w:] 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). 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 możnaby 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.

10. [Zarzut z pkt VIII skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), poprzez dopuszczenie na terenie R2 do realizacji zabudowy w odległości od lasów niezgodnej z odległością określoną w § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia oraz niezgodnie z ustaleniami § 14 ust. 2 pkt 4 uchwały.

Trafnie podniosła w odpowiedzi na skargę Gmina, że w odniesieniu do terenu R1 i R2 plan wprowadza w § 13 ust. 2 pkt 10 zapis: „nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu w pozostałych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi”. Ponadto przy terenie ZL wprowadzono w § 14 ust. 2 pkt 4 MPZP minimalną odległość linii zabudowy w odległości 12 m od użytków leśnych. Plan zatem zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie określa, że odległość budynków zamieszkałych przez ludzi od granicy lasu ma być nie mniejsza niż 12 m. Plan w części tekstowej spełnia to wymaganie. Wojewoda podnosi jednak, że na graficznej części planu wyrysowano linię graniczną zabudowy „dociągniętą” do granicy terenu leśnego oznaczonego symbolem ZL, położonego przy północnej linii rozgraniczającej teren przeznaczony pod drogę lokalną, oznaczoną symbolem 1KDL. Tzw. „dociąganie” linii zabudowy jest powszechnym zjawiskiem w planach zagospodarowania. Nie zmienia jednakże ustaleń z części tekstowej. Plan w części tekstowej prawidłowo określił minimalną odległość budynków od użytków leśnych. W pozostałym zakresie plan odsyła do właściwych przepisów. Część tekstowa i graficzna planu, czytana razem daje zatem prawidłowy obraz możliwości zagospodarowania przedmiotowych obszarów.

11. [Zarzut z pkt IX skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 ustawy o 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 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, § 9 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.

12. [Zarzut z pkt X skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia postanowieniami uchwały § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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 pkt 1 uchwały.

Nie zachodzi 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.

Nie należy doszukiwać się sprzeczności w ustaleniach planu, stwierdzających że maksymalna wysokość elektrowni wiatrowej liczona jest od jej podstawy, a maksymalna wysokość innych budowli od istniejącego poziomu terenu. Po pierwsze nie ma 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.

13. [Zarzut z pkt XI skargi] Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut skargi naruszenia postanowieniami zaskarżonej uchwały art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 oraz § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

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 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 u.p.z.p. i rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. NSA potwierdził powyższe 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 (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 linii energetycznych w planie miejscowym. Co więcej, nałożenie takiego obowiązku na władze gminy jest niedopuszczalne, gdyż wkracza we władztwo planistyczne gminy. Inwestor będzie mógł uzyskać pozwolenie na budowę, w tym linii energetycznych, tylko jeżeli będzie to zgodne z przeznaczeniem danego terenu z planem. Wskazuje on 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.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w sentencji wyroku: 1) w pkt 1 - na podstawie art.147 § 1 p.p.s.a, 2) w pkt 2 - na podstawie art.151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

Marcin Wozniak
Marcin Wozniak