



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.108.2013.MZ1

Warszawa, 19 sierpnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXV/161/2013 Rady Gminy Huszlew z dnia 15 lipca 2013 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Huszlew obejmującego części wsi Juniewicze, Liwki Szklacheckie, Liwki Włociańskie, Kopce i Mostów z przeznaczeniem pod „Farmę Wiatrową Juniewicze””.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lipca 2013 r., Rada Gminy Huszlew podjęła uchwałę Nr XXV/161/2013 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Huszlew obejmującego części wsi Juniewiczze, Liwki Szklacheckie, Liwki Włościańskie, Kopce i Mostów z przeznaczeniem pod „Farmę Wiatrową Juniewiczze””.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.” oraz art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, ze zm.).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej, sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 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.”, który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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 miejscowym.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, przede wszystkim, naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, dla których zastosowanie znajduje ww. przepis ustawy o p.z.p.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt pkt 1, 2, 5, 7 i 8 uchwały „1. Przedmiot ustaleń planu określa:  
1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;

(...); 5) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy; 7) szczególne warunki zagospodarowania terenów, ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 8) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych i infrastruktury technicznej”(…))”.

Z kolei z § 4 ust. 1 i 2 uchwały, wynika: „1. Ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne zawarte na rysunku planu (...): (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4) przeznaczenie terenów oznaczone symbolami literowymi i cyfrowymi. 2. „Stosuje się następujące symbole literowe określające podstawowe przeznaczenie terenów oraz infrastruktury elektroenergetycznej: a) **R** – tereny rolne z przeznaczeniem do lokalizacji masztów elektrowni wiatrowych, (...) e) **KS** – tereny usług komunikacji i obsługi podróźnych; f) tereny dróg publicznych: **KDS** – projektowana droga ekspresowa S19; **GP** – droga główna ruchu przyspieszonego, droga krajowa nr 19; **KDD** – droga dojazdowa; g) **KDW** – tereny dróg wewnętrznych; h) **KDP** – tereny dróg i placów serwisowych; i) **KDPT** – tereny tymczasowego poszerzenia dróg wewnętrznych i placów serwisowych; j) **T** – miejsca lokalizacji masztów elektrowni wiatrowych, k) **EE** – projektowana stacja elektroenergetyczna SN/110 kV; l) **WN110kV** – linia elektroenergetyczna wysokiego napięcia 110 kV; (...)”, przy czym, na podstawie § 5 uchwały „Oznaczenia nie wymienione w § 4 ust. 2, mają charakter postulowany lub informacyjny”.

Ustalenia szczegółowe, dla wskazanych powyżej terenów, zawarte zostały w:

- Rozdziale 6 uchwały, ustalającym „**Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji i infrastruktury technicznej**”, dla terenów oznaczonych symbolami: 1KDS, 2KDS, 3KDS, 1GP, 1KDD, od 1KDW do 24 KDW, KDP i KDPT (vide § 11 uchwały);
- Rozdziale 9 uchwały, ustalającym „**Przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania**”, dla terenów oznaczonych symbolami: od T1 do T19 (vide § 17 uchwały), 1EE i 2EE (vide § 18 uchwały), R (vide § 19 uchwały), KS (vide § 20 uchwały).

Jednocześnie, zgodnie z ustaleniami § 6 pkt 9 i 11 uchwały, odpowiednio: przez „teren” należy rozumieć „9) obszar o określonym rodzaju przeznaczenia podstawowego wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczony symbolem przypisanym wyłącznie do tego terenu, na którym obowiązują te same ustalenia, jeśli z treści uchwały nie wynika inaczej; (...); 11) przeznaczenie podstawowe - należy przez to rozumieć przeznaczenie dominujące, określone w planie liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolem literowym lub symbolem literowym i cyfrowym”.

Organ nadzoru stwierdza, że ustalenia planu, w zakresie przeznaczenia terenów, oznaczonych symbolami: R, T, EE, KDD, KDS, KDW i KDP, KDPT w wyniku:

- określenia kilku, wykluczających się wzajemnie, rodzajów przeznaczenia, w odniesieniu do tego samego terenu (*quod vide* tereny oznaczone symbolem: R, T, KDP oraz KDPT);
- braku określenia, na rysunku planu miejscowego, linii rozgraniczających: dróg wewnętrznych (KDW), dróg i placów serwisowych (KDP), tymczasowych poszerzeń dróg wewnętrznych i placów serwisowych (KDPT), stacji elektroenergetycznych (EE);
- ustalenia alternatywnego przeznaczenia terenu, m.in. uzależnionego od przyszłego wyboru jednego z trzech wariantów przebiegu drogi ekspresowej KDS; jednego z dwóch wariantów lokalizacji projektowanej stacji elektroenergetycznej EE; jednego z dwóch wariantów lokalizacji elektrowni wiatrowych T13 oraz T14,

są niedookreślone. Powyższe stanowi o naruszeniu: art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak również § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności tak poczynionych ustaleń.

Stosownie do ustaleń § 17 uchwały: „Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami od T1 do T19 ustala się lokalizację elektrowni wiatrowych (...)”. Z kolei na rysunku planu, zgodnie z oznaczeniami zawartymi w legendzie do rysunku planu miejscowego, wskazano przy pomocy sygnatur „miejsca lokalizacji siłowni wiatrowych”, oznaczone symbolem literowym „T”. W przypadku przedmiotowego planu, fakt, iż oznaczenie o charakterze „sygnatury punktowej” jest „ustaleniem planu” oznacza jedynie, iż obiekt w ten sposób oznaczony, występuje lub będzie zlokalizowany w miejscu orientacyjnego usytuowania sygnatury na rysunku planu, natomiast nie informuje o przestrzeni, która na podstawie ustaleń przedmiotowego planu wyznacza możliwość lokalizacji takiego obiektu. Sygnatury stanowią bowiem oznaczenia, stosowane dla przedstawienia, w sposób symboliczny, zjawiska lub obiektu, w przypadku, gdy jego wielkość jest zbyt mała, aby zostało przedstawione w skali mapy lub, gdy jego lokalizacja nie jest możliwa do precyzyjnego określenia. Tak więc już sam sposób zobrazowania na rysunku planu i objaśnienie w legendzie do rysunku planu, jako „miejsca lokalizacji (...)”, wskazuje, że użyte w § 17 ust. 1 uchwały, słowa „teren” w odniesieniu do przypisanego oznaczenia literowego „T” jest niewłaściwe i mylące. Ponadto wyznaczone przy pomocy sygnatury miejsca, nie spełniają kryteriów wynikających z definicji pojęcia „teren”, o którym mowa w § 6 pkt 9 uchwały, przez który należy rozumieć „obszar (...) wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi (...)”, ale również wymogu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z literalnego brzmienia definicji przeznaczenia podstawowego, określonego w § 6 pkt 11 uchwały, przez które należy rozumieć „przeznaczenie dominujące, określone w planie liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolem literowym lub symbolem literowym i cyfrowym”, wynika, iż również ono nie ma zastosowania, w odniesieniu do obiektów oznaczonych literą T.

Reasumując. Z tak poczynionych ustaleń, wynika, iż symbol literowy „T”, należy rozumieć, nie w kontekście terenu o określonym przeznaczeniu, ale jako miejsce lokalizacji obiektu przeznaczonego do przetwarzania siły wiatru przy pomocy odpowiednich urządzeń na energię elektryczną, przy czym miejsce to nie zostało określone za pomocą linii rozgraniczających.

Zgodnie z ustaleniami § 19 ust. 1 uchwały, „Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem R, ustala się:

1) przeznaczenie podstawowe: obszar lokalizacji 19 wież elektrowni wiatrowych oraz grunty użytkowane rolniczo (poza lokalizacją siłowni wiatrowych) z zakazem zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej lub innej przeznaczonej na stały pobyt ludzi”; (...);

3) „obowiązek wykonania rozpoznania geotechnicznego umożliwiającego szczegółowe określenie sposobu posadowienia konstrukcji – w uzasadnionych przypadkach i na skutek stwierdzenia niekorzystnych warunków geotechnicznych, dopuszcza się przesunięcie poszczególnych elektrowni wiatrowych wraz z urządzeniami towarzyszącymi, w granicach terenu R do 100 m, pod warunkiem zachowania odległości od zabudowy mieszkalnej pozwalającej na zachowanie nieprzekraczalnych norm hałasu, zgodnie z przepisami szczególnymi”; (...).

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika zatem, że przeznaczeniem terenu „R” jest zarówno obszar lokalizacji 19 wież elektrowni wiatrowych, jak również grunty użytkowane rolniczo, poza lokalizacją siłowni wiatrowych. W tej sytuacji zastosowanie winien znaleźć przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., który obliguje do ustalenia linii rozgraniczających tereny nie tylko o różnym przeznaczeniu, ale również o różnych zasadach zagospodarowania.

Nie można również abstrahować od faktu, iż z ustaleń § 17 ust. 1 uchwały, wynika iż „na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami od T1 do T19 ustala się lokalizację elektrowni wiatrowych (...)”. Skoro więc elektrownie wiatrowe, stosownie do ustaleń § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały, znajdują się mają na terenach określonych symbolem R, to nie mogą one równocześnie stanowić terenów oznaczonych symbolami od T1 do T19. Kuriozalność tak poczynionych ustaleń, znajduje również swoje odzwierciedlenie w ustaleniach § 4 ust. 2 lit. a oraz

lit. j uchwały, z których wynika, iż dla tego samego obszaru wyznaczono dwa różne, wykluczające się wzajemnie, przeznaczenia. Należy również pokreślić, iż skoro sam uchwałodawca w § 4 ust. 2 lit. j uchwały, oraz w legendzie do rysunku planu, jako przeznaczenie terenu określił „*miejsca lokalizacji masztów elektrowni wiatrowych*”, to winien teren ten wydzielić linia rozgraniczającą.

Dokonana przez organ nadzoru szczegółowa analiza ustaleń planu miejscowego prowadzi do wniosku, że w konsekwencji, brak jest możliwości jednoznacznego określenia przeznaczenia poszczególnych terenów, w tym w szczególności terenów, na których faktycznie lokalizowane mogą być poszczególne urządzenia służące do wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Chaos ustaleń w tym zakresie potęgują kolejne ustalenia, zawarte w części tekstowej oraz graficznej, z których wynika, iż nie jest możliwe jednoznaczne określenie „*miejsca lokalizacji siłowni wiatrowych*”, bowiem nie jest wiadome, czy miejsce to odnosi się do punktu, czy do obszaru wokół tego punktu, delimitowanego na rysunku planu przerzywaną linią. Z ustaleń § 19 ust. 1 pkt 3 uchwały, wynika bowiem, że dopuszcza się przesunięcie poszczególnych elektrowni wiatrowych wraz z urządzeniami towarzyszącymi, w granicach terenu R do 100 m, a zatem również z tych ustaleń nie wynika faktyczna lokalizacja ww. urządzeń. Nie jest również wiadomym, czy oznaczony na rysunku planu teren KDP jest terenem *sensu stricto*, tj. terenem w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i ustaleń § 6 pkt 9 uchwały, z uwagi na fakt, iż nie jest on na rysunku planu wydzielony linia rozgraniczającą. Powyższe odnosi się również do oznaczenia literowego KDPT. Należy bowiem wziąć pod uwagę, iż z ustaleń § 4 ust. 2 lit h oraz i wynika, że symbole KDP i KDPT oznaczają przeznaczenie terenu. Także na podstawie § 11 ust. 8 uchwały, „*tereny dróg i placów serwisowych oznaczone na rysunku planu symbolami od 1KDP do 19 KDP*” są ustaleniem planu, i stanowią oddzielne jednostki terenowe, co nie znajduje swojego odzwierciedlenia na rysunku planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, ustalenia planu zawarte w: § 19 ust. 1 pkt 1 i 3, w związku z § 17 ust. 1, § 11 ust. 8 oraz § 4 ust. 2 uchwały, naruszają więc art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu m.p.z.p.

Naruszenie wskazanych powyżej przepisów, nastąpiło również poprzez **brak jednoznacznie ustalonego przeznaczenia terenów dróg**, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1KDS, 2KDS, 3KDS, KDW, KDP, KDPT.

**Przeznaczenie terenów pod drogi, publiczne** o symbolach KDS, GP, KDD oraz pod **inne drogi** oznaczone symbolami KDW, KDP i KDPT, wynika z § 4 ust. 2 lit. lit. f, g, h, i uchwały, ustalającego symbole literowe określające podstawowe przeznaczenie terenów.

Organ nadzoru wskazuje, że wprawdzie w § 4 ust. 2 lit g, h, i uchwały ustalono symbole określające przeznaczenie terenów: KDW – jako dróg wewnętrznych, KDP – jako dróg i placów serwisowych oraz KDPT – jako tymczasowych poszerzeń dróg wewnętrznych i placów serwisowych, to w rozumieniu definicji „*terenu*” oraz „*przeznaczenia podstawowego*” (vide § 6 pkt 9 i 11 uchwały), brak wyznaczenia na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, nie pozwala uznać za ustalone, przeznaczenie terenu dla jednostek terenowych opisanych ww. symbolami.

Natomiast w odniesieniu do dróg 1KDS, 2KDS, 3KDS, w § 11 ust. 2 uchwały, ustalono trzy warianty trasy przebiegu tej drogi ekspresowej, wyznaczając je na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających i oznaczając ww. symbolami określającymi przeznaczenie terenu. Jednocześnie w § 11 ust. 2 uchwały ustalono, że „W przypadku przyjęcia jednego z wariantów do budowy drogi ekspresowej klasy S, tereny znajdujące się w granicach pasów drogowych pozostałych dwóch tras projektowanej drogi ekspresowej, uzyskują przeznaczenie o którym mowa w § 19”.

Przyjmując literalnie definicję „*terenu*” w § 6 pkt 9 uchwały, zgodnie z którą, jest to „obszar o określonym rodzaju przeznaczenia podstawowego wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczony symbolem przypisanym wyłącznie do tego terenu, (...)”, należy wnioskować, że na rysunku planu wskazano **liniami rozgraniczającymi** pasy terenu przeznaczone

pod trzy drogi ekspresowe klasy S, tj. 1KDS, 2KDS i 3KDS, z których każdy, może być w dowolnym czasie „zamieniony” na „*tereny oznaczone na rysunku planu symbolem R*” (vide § 19 ust. 1 uchwały), stanowiące obszar lokalizacji 19 wież elektrowni wiatrowych, jak również grunty użytkowane rolniczo, poza lokalizacją siłowni wiatrowych, dla których, jak wykazano uprzednio, przeznaczenie terenu nie jest określone w sposób jednoznaczny.

Ponadto z rysunku planu wynika, że w liniach rozgraniczających drogi ekspresowej 1KDS, wyznaczono także inne tereny, tj. teren drogi wewnętrznej 15KDW oraz teren tymczasowego poszerzenia dróg wewnętrznych i placów serwisowych KDPT, przy czym tereny te nie zostały wydzielone za pomocą linii rozgraniczających. Natomiast w liniach rozgraniczających drogi ekspresowej 3KDS, wyznaczono na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających następujące tereny: teren drogi dojazdowej 1KDD, teren gruntów zadrzewionych i zakrzewionych Lz, tereny gruntów rolnych przeznaczonych do zalesienia Ls. Ponadto w rejonie skrzyżowania drogi 1KDD i projektowanej drogi 3KDS, na rysunku planu oznaczono linią przerywaną, obszar opisany jako „*Węzeł Mszanna*”, co do którego brak ustaleń w tekście planu oraz brak objaśnienia oznaczenia w legendzie do rysunku planu.

Organ nadzoru, stwierdza więc, że we wskazanym powyżej zakresie, ustalenia planu zawarte w: § 11 ust. 2 uchwały, w związku z § 4 ust. 2 uchwały oraz rysunkiem planu, poprzez brak ustalenia jednoznacznego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1KDS, 2KDS, 3KDS, 1KDD, Ls, Lz, 15KDW, KDPT oraz obszaru „*Węzeł Mszanna*”, jak też poprzez brak jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem planu i brak zamieszczenia w legendzie do rysunku planu użytych na rysunku planu oznaczeń, naruszają przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W kontekście alternatywnych rozwiązań lokalizacyjnych w zakresie drogi ekspresowej KDS, wskazane powyżej przepisy, naruszają również ustalenia:

- § 11 ust. 1 uchwały: „Ustala się podstawowy układ komunikacyjny, który tworzą droga krajowa nr 19 klasy głównej ruchu przyspieszonego oznaczona na rysunku planu symbolem IGP oraz droga gminna dojazdowa oznaczona na rysunku planu symbolem 1KDD”;
- § 20 ust. 1 pkt 4 uchwały: „obsługa komunikacyjna: droga krajowa oznaczona na rysunku planu symbolem IGP, a w przypadku przebudowy drogi krajowej w ekspresową, połączenie z drogą ekspresową poprzez drogę serwisową”,

bowiem ustalenia ewentualnej „przebudowy drogi krajowej w ekspresową”, są sprzeczne z § 11 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym „ustala się podstawowy układ komunikacyjny, który tworzą droga krajowa nr 19 klasy głównej ruchu przyspieszonego oznaczona na rysunku planu symbolem IGP oraz droga gminna dojazdowa oznaczona na rysunku planu symbolem 1KDD”. Niejednoznaczność ustaleń w zakresie drogi IGP, zwiększa fakt jej bezpośredniego sąsiedztwa z dwoma wariantowymi przebiegami projektowanej trasy drogi ekspresowej tj. 1KDS i 2KDS. Niejednoznaczne jest również ustalenie, jako elementu układu komunikacyjnego na obszarze planu, przebiegu istniejącej drogi gminnej 1KDD, skoro fragment tej drogi wyznaczony liniami rozgraniczającymi „pokrywa się”, z wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, jednym z wariantów przebiegu drogi ekspresowej, oznaczonym symbolem 3KDS.

Tym samym, na obszarze objętym planem, nie występuje ani jedna droga publiczna o jednoznacznie ustalonym przebiegu i przeznaczeniu terenu.

Analogiczna sytuacja, jak w przypadku ustalenia w planie wariantowego przebiegu projektowanej drogi ekspresowej klasy S, ma miejsce w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod projektowaną stację elektroenergetyczną SN/110 kV, oznaczonych symbolem „EE”, bowiem zgodnie z:

- § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały: „1. Ustala się dwa warianty lokalizacji stacji transformatorowej 110/30 kV, oznaczonych na rysunku planu symbolem 1EE i 2EE: 1) przeznaczenie: teren projektowanych urządzeń elektroenergetycznych”;
- § 18 ust. 2 uchwały: „Dopuszcza się możliwość zmiany lokalizacji stacji transformatorowej EE oraz przebiegu linii wysokiego napięcia łączącej stację z istniejącą infrastrukturą elektroenergetyczną, (...)”.

Tak więc dla lokalizacji projektowanej stacji transformatorowej 110/30 KV, zwanej w legendzie do rysunku planu „Głównym Punktem Odbioru – GPO – wariant 1 i GPO wariant 2”, „ustalono” „alternatywną lokalizację” wraz z alternatywnym rozwiązaniem obsługi komunikacyjnej [§ 18 ust. 1 pkt 3 uchwały: „obsługa komunikacyjna – poprzez drogi wewnętrzne oznaczone na rysunku planu symbolem 17 KDW (wariant 1) lub 7 KDW (wariant 2)”]. Na rysunku planu wskazano jednak *de facto*, dwie stacje elektroenergetyczne oznaczone w różny sposób, tj. 1EE i 2EE, a w tekście uchwały dodatkowo dopuszczono „możliwość zmiany lokalizacji stacji transformatorowej EE” (vide § 18 ust. 2 uchwały). W odróżnieniu jednak od ustaleń dla sytuacji wyboru jednego z wariantów przebiegu drogi KDS, nie ustalono przeznaczenia „zamiennego”, dla terenu EE, który nie zostanie wybrany. Organ nadzoru wskazuje również, że mając na uwadze definicje „terenu” i „przeznaczenia podstawowego” (vide § 6 pkt 9 i pkt 11 uchwały), także z powodu braku linii rozgraniczających tereny 1EE i 2EE na rysunku planu, nie można uznać za ustalone przeznaczenie tych terenów.

Powyższe wskazuje na brak ustalenia lokalizacji stacji transformatorowej 110/30 kV, a tym samym brak ustalenia przeznaczenia terenów w tym zakresie, co tym samym narusza art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Niezgodności ustaleń tekstu planu z rysunkiem planu w zakresie braku linii rozgraniczających terenów EE, stanowi również o naruszeniu § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia.

Nie spełniają również wymogu ustawowego w zakresie „ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego” ( art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p) oraz ustalenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p), zapisy:

- § 13 pkt 2 uchwały: „W zakresie infrastruktury technicznej terenu farmy wiatrowej ustala się: (...) 2) przesyłanie energii elektrycznej z poszczególnych stacji transformatorowych liniami kablowymi SN do projektowej stacji SN/110 kV oznaczonej na rysunku planu symbolem EE (...)”, w sytuacji, gdy nie jest ustalona faktyczna lokalizacja stacji elektroenergetycznej EE oraz
- § 13 pkt 3 uchwały: „prowadzenie projektowanych linii elektroenergetycznych SN oraz linii teletechnicznych kablowych do obsługi farmy wiatrowej – poza pasem drogowym dróg publicznych lub w granicach tych dróg, zgodnie z przepisami szczególnymi”.

Stwierdzić w tym miejscu należy, że ustalenia uchwały, we wskazanym powyżej zakresie, naruszają także art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Organ nadzoru wskazuje więc, że lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.) i brak podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady przez dopuszczenie zmian lokalizacji inwestycji ustalonych w planie, o których mowa w § 11 ust. 2, § 17 ust. 2, § 18 ust. 1 i 2 uchwały.



Nieco odmienna sytuacja, niż w odniesieniu do drogi oznaczonej KDS oraz ww. stacji elektroenergetycznej EE, ma miejsce w przypadku ustalenia alternatywnej lokalizacji terenów oznaczonych T13 i T14, bowiem zgodnie z § 17 ust. 2 uchwały: „Dla elektrowni wiatrowych oznaczonych symbolami T13 i T14, ustala się lokalizacje w dwóch wariantach, zgodnie z rysunkiem planu. W przypadku przyjęcia jednego z wariantów do budowy elektrowni wiatrowej oznaczonej symbolami T13 lub T14, teren znajdujący się w granicach lokalizacji pozostałego wariantu dla elektrowni T13 lub T14, uzyskuje przeznaczenie, o którym mowa w § 19”.

Odpowiednio do powyższego, na rysunku planu, po dwa obiekty (elektrownie wiatrowe), mają identyczne przeznaczenie podstawowe, określone symbolami T13 oraz T14.

Jednocześnie w § 11 ust. 8 uchwały ustalono, że „Wyznacza się tereny dróg i placów serwisowych oznaczone na rysunku planu symbolami od 1KDP do 19 KDP, łączące miejsca lokalizacji siłowni wiatrowych oznaczone symbolami od T1 do T19 z drogami dojazdowymi i wewnętrznymi, zgodnie z rysunkiem planu i tabelą z wykazem dróg”, co wskazuje na bezpośredni związek funkcjonalny obiektów oznaczonych symbolem „T” oraz terenów KDP. Na rysunku planu wyraża się on usytuowaniem każdego obiektu oznaczonego literą „T” z przypisaną mu liczbą porządkową, w obrębie terenów oznaczonych KDP, o takich samych liczbach porządkowych, jak przypisane obiektom „T”. Tak więc na rysunku planu, nie tylko miejsca lokalizacji elektrowni wiatrowych T13 i T14, są niejako „podwójne”, ale również znajdujące się w ich bezpośrednim otoczeniu tereny 13KDP i 14KDP. Wariantowa lokalizacja elektrowni wiatrowych oznaczonych T13 i T14, skutkować więc powinna zapisami w zakresie „wariantowej lokalizacji” terenów 13KDP i 14KDP, co do których, w tekście planu nie wskazano jednak „rozwiązań”, w przypadku wyboru lokalizacji jednego z terenów T13 i T14. W przypadku literalnego przyjęcia przepisów uchwały, powyższe oznacza, że po dokonaniu wyboru lokalizacji terenu T13 lub T14 i przyjęciu w miejscu „odrzuconego” wariantu, przeznaczenie terenu „R” (*vide* § 17 ust. 2 uchwały), na rysunku planu nadal pozostają dwa tereny oznaczone symbolem 13KDP i dwa tereny oznaczone symbolem 14KDP. Należy przy tym dodać, że na podstawie § 4 ust. 2 uchwały, oznaczenia obiektów „T”, jak i terenów KDP, stanowią **ustalenia planu**.

Tak więc, również z tego przepisu uchwały wynika brak ustalenia lokalizacji i przeznaczenia terenów oznaczonych T13 i T14, jak również terenów 13KDP i 14KDP.

Dokonana, przez organ nadzoru, analiza rysunku planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż tereny, dla których **nie ustalono linii rozgraniczających**, zwłaszcza w świetle ustaleń dotyczących „tymczasowego poszerzenia” dróg i placów, mogą stanowić jednocześnie tereny rolnicze. Należy dodać, że na rysunku planu brak jest oznaczenia niektórych terenów za pomocą symboli przypisanych terenom w tekście uchwały, pomimo określenia tych terenów linią rozgraniczającą. Dotyczy to np. fragmentu terenu usytuowanego pomiędzy terenem 2KDS i 1GP, terenu we wsi Mostów pomiędzy terenem ZL i Ls, terenów we wsi Juniewiczze i we wsi Liwki Włościańskie. Ponadto, fragmentów dróg (np. we wsi Juniewiczze i Liwki Włościańskie) nie wydzielono liniami rozgraniczającymi, bowiem na rysunku planu wrysowano tylko jedną linię rozgraniczającą, (tylko północną), co skutkuje niemożnością ustalenia właściwego pasa drogowego, ale również przeznaczenia terenów sąsiednich.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż z rysunku planu nie wynika, podstawowe ustalenie planu miejscowego, jakim jest przeznaczenie terenu w zakresie terenów komunikacji, a także terenów lokalizacji elektrowni wiatrowych oznaczonych symbolem T. Powyższe stanowi także o braku możliwości jednoznacznego powiązania rysunku planu z tekstem planu (§ 4 ust. 2 uchwały), w zakresie terenów oznaczonych symbolami KDW, KDP oraz KDPT, EE, T, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1, w zw. z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., oraz o naruszeniu przytoczonych powyżej przepisów zawartych w art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., do zakresu obowiązkowych ustaleń planu należy określenie „*zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji*”

*i infrastruktury technicznej*". Konkretyzację tego przepisu zawiera § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego na obszarze planu i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym".

Ustalenia planu naruszają powyższe przepisy ustawy i rozporządzenia, gdyż:

- rozwiązanie układu komunikacyjnego na obszarze objętym planem, poprzez ustalenie trzech wariantów przebiegu dla drogi ekspresowej klasy S, oznaczonej symbolami: 1KDS, 2KDS, 3KDS (*vide* § 11 ust. 2 uchwały);
- dwa warianty lokalizacji stacji elektroenergetycznej, oznaczonej na rysunku planu symbolami: 1EE i 2EE (*vide* § 18 ust. 1 uchwały) wraz z wariantową obsługą komunikacyjną (*vide* § 18 ust. 1 pkt 3 uchwały), z dopuszczeniem odstępstw od tych wariantów, (*vide* § 18 ust. 2 uchwały), a w konsekwencji brak ustalenia przebiegu linii wysokiego napięcia, o której mowa w § 18 ust. 2 uchwały;
- błędne oznaczenie drogi 17KDW, jako zapewniającej obsługę komunikacyjną terenów 1EE (*vide* § 18 ust. 1 pkt 3 uchwały), która zgodnie z § 11 ust. 6 (Lp. 26 w tabeli) uchwały oraz rysunkiem planu, ma numer 21KDW;
- brak ustalenia parametrów dróg serwisowych i placów serwisowych, oznaczonych symbolami KDP [§ 11 ust. 8 uchwały: „Wyznacza się tereny dróg i placów serwisowych oznaczone na rysunku planu symbolami od 1KDP do 19KDP (...)”];
- brak ustalenia parametrów terenów tymczasowego poszerzenia dróg wewnętrznych oraz dróg i placów serwisowych [§ 11 ust. 9 uchwały: „Wyznacza się tereny tymczasowego poszerzenia dróg wewnętrznych oraz dróg i placów serwisowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDPT” (...)];
- brak ustalenia parametrów dopuszczonych do realizacji terenów dróg wewnętrznych i tymczasowego poszerzenia dróg wewnętrznych oraz dróg i placów serwisowych, *nie oznaczonych na rysunku planu, vide*:
  - [§ 11 ust. 10 uchwały: „Ustala się możliwość wyznaczenia innych dróg wewnętrznych oraz terenów tymczasowego poszerzenia dróg wewnętrznych i placów serwisowych, nie oznaczonych na rysunku planu”];
  - [§ 19 ust. 1 pkt 13 uchwały: „dopuszcza się możliwość budowy dróg wewnętrznych, również innych niż uwzględnione na rysunku planu, a stanowiących niezbędne dojazdy do siłowni wiatrowych, określonych na podstawie projektu budowlanego”],

nie spełniają wymogów tych przepisów. Organ nadzoru wskazuje również, że ustalenie alternatywnych przebiegów drogi ekspresowej KDS, alternatywnej lokalizacji stacji elektroenergetycznej EE i w związku z tym alternatywnego przebiegu linii wysokiego napięcia, jest równoznaczne również nie tylko z brakiem ustalenia układu komunikacyjnego oraz infrastruktury technicznej na obszarze planu, ale również ich powiązań z układem zewnętrznym.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak jest podstaw prawnych do posługiwania się w planie miejscowym, pojęciem „klasa” w odniesieniu do drogi wewnętrznej, jako elementu układu komunikacji publicznej. Zgodnie z ustaleniami § 11 ust. 6 uchwały, drogom oznaczonym symbolami: od 1KDW do 24KDW, przypisano klasę dróg wewnętrznych (*vide* Lp. 6 ÷ 29 tabeli). Powyższe ustalenia uchwały naruszają przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ((Dz. U. z 2013 r., poz. 260) i rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami ww. ustawy i rozporządzenia, określenie klasy dróg dotyczy wyłącznie dróg publicznych, nie odnosi się natomiast do dróg wewnętrznych, które nie są drogami publicznymi. Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga zaliczona

na podstawie ww. ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względów funkcjonalno – technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadzone zostały następujące klasy dróg: autostrada (A), ekspresowa (S), główna ruchu przyspieszonego (GP), główna (G), zbiorcza (Z), lokalna (L) i dojazdowa (D). W świetle art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych „*Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi*”. Ustawa o drogach publicznych oraz rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, nie zawierają przepisów dotyczących określenia klasy drogi wewnętrznej, o której mowa w § 11 ust. 6 uchwały.

W świetle przepisów ustawy o drogach publicznych (art. 2 ust. 3) oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (§ 4 ust. 1), drogi wewnętrzne, nie są klasyfikowane jako drogi publiczne. W związku z powyższym, ustalenie w uchwale klasy drogi wewnętrznej, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, drogi zaliczane do dróg publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe odpowiadające określonej klasie drogi. Z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia wynika, że najmniejsza wymagana szerokość dróg publicznych klasy dojazdowej w liniach rozgraniczających poza terenem zabudowy i nie przeznaczonym pod zabudowę, wynosi 15 m, a najmniejsza szerokość ulicy klasy dojazdowej, wynosi 10 m w jej liniach rozgraniczających. Natomiast ustalona w § 11 ust. 6 uchwały, projektowana szerokość dróg wewnętrznych w liniach rozgraniczających, w przeważającej większości przypadków 5.0 m, oznacza, że także pod względem technicznym, nie spełniają one wymogów ww. rozporządzenia odnośnie parametrów technicznych i użytkowych, wymaganych dla drogi publicznej, nawet klasy dojazdowej.

W świetle tak poczynionych ustaleń nie można uznać, że ustalono przeznaczenie terenów, które z woli ustawodawcy zostało zaliczone do obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Ponadto, poprzez brak zgodności ustaleń tekstu z rysunkiem planu, naruszony został § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „*(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”*”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji, taki plan, to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1,

do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

W tym stanie rzeczy, wprowadzenie zamiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu, po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, narusza nie tylko podstawowe zasady sporządzania planu miejscowego, ale zdaniem organu nadzoru, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 17 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Należy w tym miejscu zauważyć, że szereg zapisów planu jest wewnątrznie sprzecznych (*vide* § 11 ust. 2, § 17 ust. 2, § 18 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2 uchwały), bowiem słowa „ustala się” oraz „oznaczone na rysunku planu” mają charakter normatywny, co pozostaje w sprzeczności z alternatywnymi wariantami lokalizacji terenów i obiektów, o których mowa w ww. przepisach uchwały, od których ponadto dopuszczono odstępstwa, na podstawie niedookreślonych warunków „*[...] jeżeli to będzie wynikać z warunków przyłączenia farmy wiatrowej do istniejącej sieci elektroenergetycznej lub wymagać tego będą względy techniczne na etapie wykonywania projektu budowlanego(...)*”, *vide* § 18 ust. 2 uchwały]. Tak więc „ustalenia” planu dla terenów KDS, EE, T13 i T14 oraz linii wysokiego napięcia, łączącej projektowaną stację elektroenergetyczną EE, z istniejącą infrastrukturą elektroenergetyczną, **mają charakter warunkowy i stanowią normy otwarte**, które nie są dopuszczone w planie i naruszają tym samym art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne podmioty, organy czy instytucje.

Również zapisy zawarte w :

- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały: „*obowiązek zapewnienia **możliwie najlepszego stanu akustycznego** środowiska poprzez przestrzeganie wartości dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku dla terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej określonych w przepisach szczególnych*”;
- § 9 ust. 1 pkt 5 uchwały: „*zakaz niszczenia lub uszkodzenia istniejących urządzeń wodno-melioracyjnych, w szczególności rowów oraz sieci drenarskich (rurociągi podziemne,*

studzienki, wyloty drenarskie); w przypadku zlokalizowania inwestycji na terenie, gdzie występują urządzenia melioracyjne, należy opracować projekt przebudowy urządzeń melioracyjnych i uzgodnić z zarządcą tych urządzeń";

- § 18 ust. 2 uchwały: „Dopuszcza się możliwość zmiany lokalizacji stacji transformatorowej EE oraz przebiegu linii wysokiego napięcia łączącej stację z istniejącą infrastrukturą elektroenergetyczną, jeżeli to będzie wynikać z warunków przyłączenia farmy wiatrowej do istniejącej sieci elektroenergetycznej lub wymagać tego będą względy techniczne na etapie wykonywania projektu budowlanego”;
- § 19 ust. 1 pkt 3 uchwały: „obowiązek wykonania rozpoznania geotechnicznego umożliwiającego szczegółowe określenie sposobu posadowienia konstrukcji – w uzasadnionych przypadkach i na skutek stwierdzenia niekorzystnych warunków geotechnicznych, dopuszcza się przesunięcie poszczególnych elektrowni wiatrowych wraz z urządzeniami towarzyszącymi, w granicach terenu **R do 100 m**, pod warunkiem zachowania odległości od zabudowy mieszkalnej pozwalającej na zachowanie nieprzekraczalnych norm hałasu, zgodnie z przepisami szczególnymi”;
- § 19 ust. 1 pkt 13 uchwały: „dopuszcza się możliwość budowy dróg wewnętrznych, również innych niż uwzględnione na rysunku planu, a stanowiących niezbędne dojazdy do siłowni wiatrowych, określonych na podstawie projektu budowlanego”

naruszają art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. Sformułowania: „pod warunkiem”, „jeśli to będzie wynikać z”, „w uzasadnionych przypadkach” lub „jak najlepszego stanu akustycznego”, stanowią bowiem normy otwarte i mają charakter warunkowy, co jest niedopuszczalne w planie i narusza tym samym ww. przepisy ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru stwierdził również, że Rada Gminy Huszlew, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą szeregu ustaleń, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Gminy Huszlew, nałożyła w planie na inwestorów, szereg obowiązków poprzedzających realizację nowych inwestycji. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W przepisach ustawy o p.z.p. i ww. rozporządzenia, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności „opracowania projektu budowlanego”, „opracowania projektu przebudowy urządzeń melioracyjnych”, „rozpoznania geotechnicznego” oraz uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez nieokreślone podmioty „jeśli to będzie wynikać z (...)” lub „wymagać tego będą względy techniczne”, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku sporządzenia ww. badań, nie można również traktować, jako wymóg wynikający z przepisów odrębnych, np.: wymogu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz

*geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych*". O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Tym samym Rada Gminy Huszlew, poprzez ustalenia zawarte w § 9 ust. 1 pkt 5, § 18 ust. 2, § 19 ust. 1 pkt 3 i 13 uchwały, naruszyła art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. (§ 3, 4 i 7). Zdaniem organu nadzoru, poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: zasad dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.), której zakres przedmiotowy i granice skonkretyzowano w § 4 pkt 2 i 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wykracza także uregulowanie, zawarte w § 24 pkt 3 uchwały: „projektowane na terenach objętych planem objekty o wysokości równej lub większej od 50 m nad powierzchnią terenu, podlegają – przed wydaniem pozwolenia na budowę – zgłoszeniu do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP”. Powyższe ustalenie uchwały, nie tylko wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), ale również jest sprzeczne z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Huszlew w § 24 pkt 3 uchwały, nałożyła obowiązek zgłaszania do właściwego organu, obiektów o wysokości 50 m i więcej (powyżej poziomu terenu), **przed wydaniem pozwolenia na budowę**. Tymczasem z § 2 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych, nie wynika wprost, aby ww. zgłoszenie trzeba było dokonać przed uzyskaniem decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę). Ponadto, również § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, w brzmieniu: „*Posiadacz nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, zgłasza Prezesowi i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym informacje o przeszkodzie lotniczej na piśmie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej*”, o tym nie przesądza. Co więcej z literalnego brzmienia ww. paragrafu, można natomiast wywnioskować, iż zgłoszenia dokonuje się, gdy obiekt już istnieje. Zatem zgłoszenie winno nastąpić po uzyskaniu pozwolenia na budowę, a przed ukończeniem inwestycji (§ 10 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych).

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”. Zgodnie z wymogami § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia projektu tekstu planu miejscowego, powinny zawierać w szczególności określenie „*linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Huszlew naruszyła ww. przepisy, bowiem dla wyznaczonych lokalizacji elektrowni wiatrowych, oznaczonych symbolami od T1 do T19

(vide § 17 ust. 1 uchwały), nie ustalono minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru dokonał również analizy uchwały pod kątem możliwości jej zastosowania, oraz spełnienia wszystkich wymogów, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w kontekście wskazanych powyżej naruszeń prawa. Wskazane powyżej uchybienia stanowią naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej, w odniesieniu do większości jednostek terenowych, w tym w szczególności wobec braku określenia przeznaczenia terenu, linii rozgraniczających, wskaźników zagospodarowania terenu (w zakresie powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod budowę urządzeń służących pozyskiwaniu energii z odnawialnych źródeł energii jak również biorąc pod uwagę ogólną politykę przestrzenną gminy określoną w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Huszlew, uchwalonego uchwałą Nr XXX/125/2008 Rady Gminy Huszlew z dnia 18 grudnia 2008 r., zmienionego uchwałą Nr IX/54/2011 z dnia 30 sierpnia 2011 r., zgodnie z którą, na załączniku Nr 3, zatytułowanym „Zmiana studium, uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Huszlew. Kierunki”, wyznaczono obszar objęty planem, pod „tereny projektowanej farmy elektrowni wiatrowej”, to zdaniem organu nadzoru, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/161/2013 z dnia 15 lipca 2013 r., w całości, co, na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski



