



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego obręb geodezyjny Żarka nad Nysą w gminie Pieńsk.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieńsku na sesji w dniu 23 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIII/109/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego obręb geodezyjny Żarka nad Nysą w gminie Pieńsk, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 9 maja 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”, oraz art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez błędne określenie granicy udokumentowanego złoża surowców mineralnych Lasów-Żarka i brak ujawnienia w planie miejscowym obszaru górniczego Lasów Żarka I Pole W (10-1/6/524/a), terenu górniczego Lasów Żarka I Pole W (10-1/6/524/a), obszaru górniczego Lasów Żarka Pole E (10-1/6/524/b) i terenu górniczego Lasów Żarka I Pole E (10-1/6/524/b);
- uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 3 i 5, art. 6 pkt 1 lit. a oraz art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317 ze zm.), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez nieobjęcie zakresem opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co najmniej obszaru położonego w granicach gminy, w której jest lokalizowana elektrownia wiatrowa, znajdującego się w odległości określonej w art. 4 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz umożliwienie zabudowy mieszkalnej w obszarze oddziaływania elektrowni wiatrowej objętym zakazem zabudowy;
- załącznika Nr 1 do uchwały, w zakresie wyznaczonej granicy terenu zarezerwowanego pod przyszłą budowę drogi klasy G, z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy w zw. z § 3 pkt 3 oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej: „rozporządzeniem”, oraz w zw. z art. 35 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.), polegającym na wyznaczeniu granicy terenu zarezerwowanego pod przyszłą budowę drogi na terenach nieprzeznaczonych pod drogę oznaczonych symbolami 10L, 19RN, 22RN, 23RN, 2ZN, 3ZN, 4WS i 3G;
- § 28 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem 1UR wartości wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy z naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pieńsk.

Na wstępie należy podkreślić, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), zwana dalej: „ustawą zmieniającą”. Organ nadzoru oparł jednak skargę na zarzutach naruszenia przepisów ustawy w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej w związku z przepisami intertemporalnymi zawartymi w art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy zmieniającej, nakazującymi stosowanie w brzmieniu dotychczasowym między innymi:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 17 pkt 6, w przypadku gdy wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej);
- art. 20 ustawy do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie (art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej);
- przepisów niewymienionych w pkt 1-3, w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej).

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Pieńsku w dniu 28 grudnia 2021 r., jak również w toku procedury planistycznej wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Pieńsku, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie.

I

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”. Stosownie do treści art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze: „Udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”. W myśl ustępu 2 określając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów ogólnych gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, uwzględnia się występowanie złóż oraz struktur, o których mowa w ust. 1, oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobywania lub wykorzystania. Ustalenia uwzględniają: 1) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznej oraz informacje zawarte w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej albo zatwierdzonym dodatku do dokumentacji geologicznej, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopalin oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem uniemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny; 2) rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli decyzja taka została wydana.

Ustawodawca nakłada na prawodawcę lokalnego, w tym przypadku Radę Miejską w Pieńsku, obowiązek po pierwsze - ujawnienia, a więc poinformowania o występowaniu na terenie objętym planem

udokumentowanych złóż kopalin. Po drugie – ujawniając udokumentowane złoża w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy określić granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie. Po trzecie – w ustaleniach planu miejscowego należy uwzględnić potrzebę zapewnienia możliwości wydobywania lub wykorzystania złóż.

W uchwale Nr XIII/109/2025 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 23 kwietnia 2025 r. w § 10 ust. 2 wskazano, że zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu, ujawnia się granice udokumentowanych złóż:

- 1) złoża kruszywa naturalnego (piasków i żwirów) „Lasów - Żarka” Nr KN4393;
- 2) złoża kruszywa naturalnego (piasków i żwirów) „Pieńsk I” Nr KN20122;
- 3) złoża kruszywa naturalnego (piasków i żwirów) „Pieńsk” Nr KN4891.

Jak wynika z ustępu 3: „Zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu, ujawnia się granice terenu górniczego „Pieńsk I”, ustanowionego w koncesji Wojewody Dolnośląskiego nr 2/E/98 z dnia 29 października 1999 r., znak: OŚ.j.g.IV.7514-30/99, udzielonej na wydobywanie kruszywa naturalnego z części złoża „Pieńsk” i zmienionej późniejszymi decyzjami, w tym decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr 29/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 r., znak: DOW- G.I.7422.52.2019.WK, określającą współrzędne wyznaczające granice ww. przestrzeni”.

Ustalono ponadto, że: „W granicach złóż, wymienionych w ust. 2 oraz w granicach terenu górniczego wymienionego w ust. 3, obowiązują zasady ochrony, zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym z Prawem geologicznym i górnictwem i Prawem ochrony środowiska. Prace geologiczne i eksploatację należy prowadzić zgodnie z wydanymi koncesjami” (§ 10 ust. 4 uchwały).

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że zgodnie z danymi Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego, granica udokumentowanego złoża surowców mineralnych Lasów-Żarka, oznaczona na załączniku Nr 1 do uchwały, jest nieaktualna. W jej granicach występują dwa odrębne udokumentowane złoża piasków i żwirów: 4393 KN Lasów-Żarka oraz 20793 KN Lasów-Żarka I. Jednocześnie Marszałek Województwa Dolnośląskiego dnia 6 marca 2024 r. wydał koncesję nr 3/E/2024 na wydobywanie kopaliny ze złoża 20793 KN Lasów-Żarka I, z datą ważności do 30 grudnia 2038 r. W związku powyższym dnia 6 marca 2024 r. zostały wyznaczone: obszar górnictwa Lasów Żarka I Pole W (10-1/6/524/a), teren górnictwa Lasów Żarka I Pole W (10-1/6/524/a) oraz obszar górnictwa Lasów Żarka I Pole E (10-1/6/524/b), teren górnictwa Lasów Żarka I Pole E (10-1/6/524/b), które nie są oznaczone na rysunku planu ani ujawnione w treści przedmiotowej uchwały. Jakkolwiek w trakcie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu postanowieniem z dnia 5 października 2022 r. znak: WRO.5111.182.2022.AM uzgodnił projekt przedmiotowego planu, to w związku z wydaniem koncesji i wyznaczeniem obszarów górniczych oraz terenów górniczych nie przekazano projektu do ponownego uzgodnienia do Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu oraz do ponownego zaopiniowania do właściwych organów administracji geologicznej.

Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez Gminę Pieńsk w toku postępowania nadzorczego: „Zasięg złoża jest informacją. Z uwagi na długo trwającą procedurę ich zasięgi nie zostały zaktualizowane po uzyskaniu uzgodnienia od Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego we Wrocławiu. Brak było informacji o wyznaczonych: obszarze górnictwa Lasów Żarka I Pole W (10-1/6/524/a) i terenie górnictwa Lasów Żarka I Pole W oraz obszarze górnictwa Lasów Żarka I Pole E (10-1/6/524/b) i terenie górnictwa Lasów Żarka I Pole E, pomimo kontaktu z firmą starającą się o koncesję. Koncesja została wydana po etapie opiniowania i uzgadniania planu miejscowego”.

Obowiązek ujawnienia udokumentowanych złóż kopalin rozciąga się na każdy z dokumentów planistycznych wskazanych w art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnictwo, jeżeli tylko przyjmowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje obszar, na którym jest ono zlokalizowane. Nawet jeżeli ww. regulacji przypisać wyłącznie funkcję informacyjną, to nie podważa to zawartego w niej obowiązku, który musi być przez organ stanowiący gminy wykonany. Nie można także bagatelizować tego, że ujawnienie złóż kopalin może mieć potencjalnie znaczenie dla decyzji inwestycyjnych adresatów planu podejmowanych na jego podstawie. Artykuł 95 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnictwo koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy nakazującym w planie miejscowym określać obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów. Podobny obowiązek dla organu sporządzającego i uchwalającego plan miejscowy zawiera art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647),

zgodnie z którym: „Określając ustalenia planu ogólnego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż”. Z wyraźnej woli ustawodawcy w powyższych przepisach użyto sformułowań: „ujawnia się”, „określa się obowiązkowo”, „uwzględnia obszary występowania złóż kopalin”. Gdyby prawodawca nie zamierzał wprowadzić obowiązku ujawniania złóż kopalin w planach miejscowych (i w studium), to przepisy zostałyby sformułowane w inny sposób. Tymczasem użyte w powyższych przepisach sformułowania oznaczają nakaz, obowiązek obciążający gminę w przypadku, gdy na terenie objętym planem miejscowym (studium) znajdują się udokumentowane złoża kopalin (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 832/17).

Jak stwierdzono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 316/17) przez "ujawnienie złóż" należy rozumieć podanie konkretnej nazwy i numeru oraz oznaczenie konturów ich granic w części graficznej. Numer złoża ma służyć do indywidualnej identyfikacji złoża celem wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości, z jakim złożem mamy do czynienia. Stanowisko dotyczące konieczności ujawnienia, a więc poinformowania o występowaniu na terenie objętym planem miejscowym, udokumentowanych złóż kopalin potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 listopada 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 268/20). Sąd ten wskazał ponadto, że nie zwalnia rady gminy z obowiązku zastosowania się do dyspozycji art. 95 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze nawet fakt, że złoża nie jest ujawnione w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Warto dodać, że organ gminy sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien uwzględnić wszystkie występujące na obszarze objętym planem złoża kopalin, niezależnie od tego, czy są obecnie objęte koncesją na ich wydobywanie, czy też nie. Unormowania prawne wynikające ze wskazanych przepisów nie rozgraniczają bowiem obowiązku ujawniania i przedstawiania granic jedynie tych złóż kopalin, dla których prowadzona jest działalność górnicza.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że braku zaktualizowania granic udokumentowanego złoża surowców mineralnych Lasów-Żarka oraz braku ujawnienia obszarów górniczych i terenów górniczych objętych koncesją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 6 marca 2024 r. Nr 3/E/2024 na wydobywanie kopaliny ze złoża 20793 KN Lasów-Żarka I nie może usprawiedliwiać fakt długotrwałej procedury planistycznej. Uchwalany przez Radę Miejską miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać ustalenia (informacyjne i obowiązujące) aktualne na dzień jego podjęcia. Ocena jego zgodności z punktu widzenia naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania również dokonywana jest w oparciu o stan prawny i faktyczny obowiązujący w dacie jego uchwalenia. Podjęcie decyzji o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w oparciu o opinie i uzgodnienia uzyskane ponad 3 lata wcześniej wiąże się z ryzykiem braku aktualności tak ustaleń zawartych w projekcie planu, jak i stanowisk organów wyrażonych w opiniach i uzgodnieniach. Podejmując to ryzyko organ powinien godzić się z możliwością zakwestionowania aktualności postanowień planu miejscowego, zaś powoływanie się na długo trwającą procedurę planistyczną musi zostać w tym przypadku uznane za oczywiście bezskuteczne.

II

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych plan miejscowy, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa sporządza się co najmniej dla obszaru położonego w granicach gminy, w której jest lokalizowana elektrownia wiatrowa, znajdującego się w odległości, o której mowa w art. 4 ust. 1. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, precyzuje, że w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów. Zgodnie z art. 6 pkt 1 lit. a ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych odległość określoną lub wskazaną zgodnie z art. 4 uwzględniają organy gminy oraz wojewoda przy sporządzaniu oraz uchwalaniu albo przyjmowaniu planu miejscowego albo jego zmiany. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio do wskazanych przepisów, przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej, powinien być sporządzony w taki sposób, by przedstawiać zarówno teren, na którym elektrownia wiatrowa jest dopuszczona, jak również obszar jej oddziaływania, stanowiący strefę odpowiadającą dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej lub inną określoną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednak nie mniejszą niż 700m.

Dla terenu elektrowni wiatrowej lub infrastruktury technicznej – elektroenergetyki oznaczonego symbolem 1PEW/IE, ustalono w § 30 ust. 3 pkt 7 lit. a uchwały maksymalną wysokość wieży elektrowni wiatrowej – 105m oraz w § 30 ust. 3 pkt 3 uchwały strefę ograniczenia w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, związanej z oddziaływaniem urządzeń OZE, która zgodnie z rysunkiem planu wynosi 300 m.

W przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną w uchwale dla wieży elektrowni wiatrowej (105m - § 30 ust. 3 pkt 7 uchwały), plan miejscowy powinien obejmować obszar obejmujący obszar w odległości 1050m od terenu przeznaczonego pod elektrownie wiatrowe (1PEW/IE) lub obszar strefy ochronnej określonej w planie, wynoszącej jednak nie mniej niż 700m.

Tymczasem wymaganie to nie zostało spełnione ani w zakresie wielkości strefy wymaganej przepisami ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, ani w zakresie objęcia zakresem przedmiotowego planu całej strefy ochronnej. Przy czym organ nadzoru zwraca uwagę, że plan miejscowy swoim zasięgiem nie obejmuje nawet całej strefy 300m wyznaczonej na rysunku planu miejscowego. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada Miejska w Pieńsku w sposób istotny naruszyła art. 7 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, poprzez opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru mniejszego niż obszar, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że ustalenia przedmiotowego planu w analizowanym zakresie nie są zgodne z art. 4 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, dotyczącym odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej. Jak wynika z art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych przez odległość, o której mowa w art. 4 ust. 1, rozumie się m. in. najkrótszy odcinek pomiędzy rzutem poziomym istniejącego budynku mieszkalnego albo istniejącego budynku o funkcji mieszanej a linią rozgraniczającą teren, którego sposób zagospodarowania określony w planie miejscowym dopuszcza budowę elektrowni wiatrowej. Jeśli zatem, zgodnie z poczynionymi wyżej ustaleniami, strefa ochronna w analizowanym przypadku powinna wynosić 1050m od terenu przeznaczonego w uchwale pod elektrownię wiatrową (10-krotność wysokości ww. elektrowni wiatrowej) to w odległości tej nie powinien znajdować się teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową. Tymczasem, gdyby strefę tę wyznaczono prawidłowo to strefa odpowiadająca 10-krotności wysokości ww. elektrowni wiatrowej obejmowałaby swoim zasięgiem nie tylko tereny zabudowy mieszkaniowej, ale również obszar Natura 2000. W toku procedury planistycznej uwagę w tym zakresie zgłaszał także Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu w opinii z dnia 16 sierpnia 2023 r. znak: WSI.410.355.2023.KM.

Jak wynika z wyjaśnień Rady Miejskiej w Pieńsku teren elektrowni wiatrowej lub infrastruktury technicznej – elektroenergetyki oznaczony symbolem 1PEW/IE, został „przejęty” z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych w obrębie Żarek Średnich i Żarki nad Nysą, uchwalonego Uchwałą Nr XXIX/163/2012 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 27.11.2012 r. (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z dnia 07.02.2013r. poz. 869). Na terenie tym nie ma zlokalizowanej elektrowni wiatrowej.

Należy jednak zauważyć, że w dacie podejmowania uchwały Nr XXIX/163/2012 Rady Miejskiej w Pieńsku nie obowiązywała obecna ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W sprawie nie znajdzie zastosowania także art. 15 ust. 8 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, w myśl którego w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dopuszcza się uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych. Termin na skorzystanie z przepisów przejściowych upłynął dnia 16 lipca 2022 r. Bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że elektrownia wiatrowa nie powstała do chwili obecnej, skoro wprowadzane przez Radę Miejską w Pieńsku postanowienia planu miejscowego umożliwiają jej realizację.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada Miejska w Pieńsku istotnie naruszyła 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 3 i 5, art. 6 pkt 1 lit. a oraz art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

III

Na załączniku Nr 1 do uchwały, jako element informacyjny, oznaczono „granicę terenu zarezerwowanego pod przyszłą budowę drogi klasy G”, niewyodrębnioną liniami rozgraniczającymi, dla której brak jest ustaleń w tekście uchwały. Rezerwa pod ww. drogę określona została na terenach nieprzeznaczonych pod drogę

oznaczonych symbolami 10L, 19RN, 22RN, 23RN, 2ZN, 3ZN, 4WS i kończy się w północno-wschodniej części na terenie górnictwa i wydobywania, oznaczonym symbolem 3G.

Taki sposób oznaczenia rezerwy pod przyszłą budowę drogi wprowadza możliwość realizacji drogi publicznej klasy G na terenach rolnictwa, lasów, zieleni naturalnej, wód powierzchniowych śródlądowych, ale także terenach górnictwa i wydobywania. Umożliwiono tym samym zmianę przeznaczenia powyższych terenów na wskazanym w załączniku graficznym obszarze pasa rezerwy terenowej pod drogę publiczną. Oznacza to, że ostateczne przeznaczenie tych terenów może zostać ustalone z pominięciem postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, taki sposób ustalania przyszłego przeznaczenia terenów pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w § 4 pkt 1 rozporządzenia wskazano, że ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Wobec tego, w sytuacji gdy intencją organu stanowiącego gminy było umożliwienie realizacji na wskazanym terenie drogi publicznej, należało określić jednoznacznie przeznaczenie tego terenu, jako terenu pod drogę publiczną klasy G oraz wyodrębnić ten teren liniami rozgraniczającymi.

Czym innym jest natomiast ustanowienie w planie rezerwy terenowej pod przyszłą budowę dróg, mające na celu zabezpieczenie możliwości realizacji określonego układu komunikacyjnego. Mocą art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, rada może wyznaczyć w planie miejscowym pas terenu pod przyszłą budowę dróg o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. W granicach takiego pasa mogą być wznoszone tylko tymczasowe obiekty budowlane oraz urządzenia budowlane związane z obiektami budowlanymi (art. 35 ust. 4 ustawy o drogach publicznych). Rezerwa terenowa pod drogę określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ma zatem za zadanie zabezpieczenie możliwości budowy takiej drogi w przyszłości, a nie dopuszczenie jej realizacji z pominięciem wymogów procedury planistycznej.

Niedopuszczalne jest w związku z powyższym przyznanie możliwości realizacji drogi na terenie przeznaczonym pod zagospodarowanie inne niż drogowe, w tym na terenach rolniczych, czy leśnych, w granicach wyznaczonej w załączniku graficznym rezerwy terenowej. Dla zapewnienia możliwości rozpoczęcia inwestycji drogowej konieczne jest bowiem określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jednoznacznego przeznaczenia terenu pod drogę, wraz z określeniem niezbędnych parametrów i spełnieniem innych wymogów, o których mowa w ustawie. W konsekwencji, dopuszczenie na terenach o ustalonym w planie przeznaczeniu możliwości realizacji dróg publicznych, niewyodrębnionych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu, może powodować naruszenie prawa własności.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, powinien 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r. – sygn. akt II OSK 1854/08).

Analiza rysunku planu wskazuje jednoznacznie, że przy takim ujęciu opisanej rezerwy może dojść (w przypadku rzeczywistej lokalizacji drogi) do realizacji tej inwestycji bez wyczerpania wymaganej prawem procedury, czyli bez zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie. Innymi słowy - takie unormowanie z jednej strony powoduje, że tereny oznaczone w planie jako tereny rolnicze, lasów, śródlądowych wód powierzchniowych, czy tereny górnictwa i wydobywania mogą być wykorzystane na cele

drogowe, z drugiej zaś może prowadzić do realizacji drogi z pominięciem uruchomienia procedury planistycznej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 lutego 2014 r. (II SA/Wr 871/13): „Jest to niedopuszczalne z punktu widzenia art. 7 Konstytucji i przeczy zasadzie rozdziału kompetencji, bo może prowadzić do wytyczenia drogi przez organy nie będące do tego uprawnione. Nadto, jedną z podstawowych zasad, przy sporządzaniu projektu planu, jest jasność i czytelność zawartych w jego treści unormowań. Tymczasem określenie możliwości przeznaczenia terenów na cele mieszkaniowe i usługowe z dopuszczeniem hipotetycznego przeznaczenia części ich na cele publiczne klóci się z zasadą, że plan ma w sposób jednoznaczny liniami rozgraniczającymi oddzielać tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zakwestionowane uregulowanie stawia także właścicieli działek objętych terenem planu (w zakresie opisanej rezerwy) w niepewnej, co do możliwości dysponowania (w tym zagospodarowania) działkami sytuacji”.

Podsumowując – Rada, decydując się na dopuszczenie możliwości realizacji na określonym terenie drogi publicznej, powinna uczynić to w drodze procedury określonej w art. 17 ustawy wyodrębniając jednoznacznie (za pomocą linii rozgraniczających) teren drogi spośród innych terenów wyznaczonych w planie, określając w ten sposób jeden z elementów układu komunikacyjnego. Powyższe stanowisko znajduje także potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 582/12).

IV

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak wynika z treści art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

W § 28 uchwały Rada Miejska w Pieńsku wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenu usług kultu religijnego, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1UR. Dla wskazanego terenu w ustępie 3 pkt 2 lit. b ustalono wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy wynoszący 1,5.

Teren 1UR, wyznaczony w przedmiotowym planie miejscowym, w studium Gminy Pieńsk, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Pieńsku Nr LVI/448/2024 z dnia 29 lutego 2024 r., zlokalizowany jest na terenie M/U, na którym dopuszczalny maksymalny współczynnik zabudowy (określony dla terenu istniejącej lub projektowanej działki), dla U wynosi 1,4 (studium pkt III-2 „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”).

W toku postępowania nadzorczego Gmina Pieńsk wyjaśniła, że ustalenie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy o wartości 1,5 jest omyłką.

Należy jednak zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07).

Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, m. in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że

zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Powyższe stanowisko potwierdza także orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 224/18, wskazał, że: „Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska