



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.57.3.2025.MN

Wrocław, 27 czerwca 2025 r.

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 XV/84/2025 Rady Gminy Krośnice z dnia 12 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, obejmującego swoimi granicami działki o nr ewid. 322/6, 322/7, 322/9, 448/6 obręb Pierstnica.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 12 maja 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/84/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, obejmującego swoimi granicami działki o nr ewid. 322/6, 322/7, 322/9, 448/6 obręb Pierstnica, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 maja 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1, art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”, polegającym na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, poprzez brak przeprowadzenia konsultacji społecznych po godzinach pracy;
- § 9 uchwały w zakresie ustaleń szczegółowych dla oznaczonego w części graficznej terenu o symbolu 3PEF oraz załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 3PEF z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 11 lit. b 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”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, poprzez brak określenia układu komunikacyjnego dla powyższego terenu;
- § 9 ust. 2 pkt 4 we fragmencie: „i linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez dopuszczenie budowy infrastruktury technicznej – linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury po budowie;
- załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 5ZN z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy oraz § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak oznaczenia na wskazanym terenie strefy ochronnej od obszaru kolejowego (20m).

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). Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Krośnice z dnia 28 grudnia 2023 r. (uchwała Nr LXXXIII/513/2023). Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych

czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy, który powinien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

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 planu ogólnego 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 Gminy Krośnice, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady i tryb sporządzania planu miejscowego.

I

Jak wynika z art. 17 ustawy, organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego kolejno:

- ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy);
- zawiadamia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy);
- sporządza projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy);
- występuje o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy);
- wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy);
- ogłasza o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy (art. 17 pkt 11 ustawy);
- przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy);
- ponawia w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy (art. 17 pkt 13b ustawy);
- przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy (art. 17 pkt 14 ustawy).

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy: „Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: 1) po godzinach pracy; (...)”. Wymóg ten dotyczy więc konsultacji społecznych w formach spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, poprzedzonych prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, zorganizowanych na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; wywiadów, prowadzenia punktu konsultacyjnego lub dyżurów projektanta.

Gmina Krośnice przewidziała w ramach konsultacji społecznych: zbieranie uwag, spotkanie otwarte (dyskusję publiczną) oraz prowadzenie punktu konsultacyjnego. Spotkanie otwarte odbyło się w dniu 16 kwietnia 2025 r. (środa) od godz. 15:15 w siedzibie Urzędu Gminy Krośnice. Z kolei punkt konsultacyjny prowadzony był w dniach 26 marca (środa), 9 kwietnia (środa) i 23 kwietnia 2025 r. (środa) w godzinach 15:00-16:00 w Urzędzie Gminy w Krośnicach. Zgodnie z informacją zamieszczoną w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Krośnice (<https://krosnice.biuletyn.net/>) Urząd Gminy Krośnice w środy czynny jest w godzinach od 08:00 do 16:00, zaś w pozostałe dni w godzinach od 07:00 do 15:00.

Jak wynika z przekazanej przez Gminę Krośnice dokumentacji prac planistycznych, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem nie przeprowadzono ich po godzinach pracy, a odbywały się w godzinach pracy Urzędu Gminy Krośnice.

W toku postępowania nadzorczego Gmina wyjaśniła, że: „Spotkanie otwarte rozpoczęło się o godzinie 15.15, natomiast prowadzenie punktu konsultacyjnego było prowadzone w godzinach od 15.00-16.00, a więc po standardowych godzinach pracy (od 7.00 do 15.00) - przez co zapewniono możliwie szeroki udział grona interesariuszy. Wydłużenie czasu pracy urzędu w środy do godz. 16.00 nie ma związku z przepisem art. 8h ust. 3 pkt 1 ustawy. Nasz urząd stanowi jeden budynek i nie ma żadnych przeszkód aby zainteresowany pracownik urzędu nie mógł wziąć udziału w konsultacjach społecznych we wskazanych godzinach”. Wskazano ponadto, że: „(...) wyznaczone w uchwalonym planie miejscowym tereny elektrowni słonecznej zostały zlokalizowane w odsunięciu od zabudowy i w czasie trwania procedury planu nie wzbudzały zastrzeżeń lokalnej społeczności, czego dowodem jest brak wniosków i uwag do planu. W trakcie trwania konsultacji społecznych w dniach 26.03.2025 r. do 24.04.2025 r. brak było jakiegokolwiek zainteresowania projektem planu. Zmiana godzin zastosowanych form konsultacji społecznych nie wpłynęłaby w żaden sposób na udział zainteresowanych interesariuszy, gdyż takich nie było”.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawowy wymóg przeprowadzenia konsultacji społecznych w odpowiednich godzinach, tj. po godzinach pracy, nie służy wyłącznie zapewnieniu udziału w tych konsultacjach pracownikom Urzędu, lecz ma na celu zapewnienie jak najszerszej partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z planowaniem przestrzennym. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, czy też jego zmiany. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy lub jego zmiana.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, w tym także osobom ze szczególnymi potrzebami, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego, czy też jego zmiany.

W kontekście tego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego (...)"

W związku z powyższym, przeprowadzenie konsultacji społecznych w Gminie Krośnice po godzinach pracy należy uznać za wymóg konieczny prawidłowej procedury uchwalenia zmiany planu miejscowego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 1 i art. 27 ustawy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji na mocy art. 28 ust. 1 ustawy oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

II

Jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, który należy uwzględnić na etapie dokonywania jego ustaleń, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy

systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Bezpośrednim uszczegółowieniem zapisu ustawowego jest § 4 pkt 11 lit. a i b rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych (lit. a), a także określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (lit. b). W planie miejscowym należy zatem zadbać o prawidłowe ustalenie układu komunikacyjnego i jego powiązań z układem zewnętrznym terenów objętym planem.

Rada Gminy Krośnice, w § 9 ust. 7 pkt 1 lit. b uchwały ustaliła zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Określając powiązanie terenów z układem zewnętrznym ustalono powiązanie terenu 3PEF z drogą powiatową nr 1451D (działka nr 480/1) poprzez tereny 2-3KR lub poprzez inne drogi dojazdowe do gruntów rolnych.

Tymczasem, tereny 2-3KR zlokalizowane są w większości lub częściowo na gruntach rolnych chronionych. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia teren komunikacji drogowej wewnętrznej nie jest zakwalifikowany do klasy terenu rolnictwa. Jak wynika z wyjaśnień Gminy Krośnice przekazanych w toku postępowania nadzorczego: „W § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały dla terenów 2-3KR ustalono przeznaczenie: tereny komunikacji drogowej wewnętrznej, stanowiące drogi dojazdowe do gruntów rolnych. Tym samym w planie zdefiniowano ich przeznaczenie, jako drogi wewnętrzne związane wyłącznie z obsługą gruntów rolnych i należy je traktować jako drogi dojazdowe do gruntów rolnych w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024r. poz. 82). Tym samym w uchwale nie doszło do naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zaliczenie przedmiotowych dróg do kategorii dróg wewnętrznych wynika z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, która w art. 8 ust. 1 określa drogi wewnętrzne jako: "drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi". Wyznaczone w planie tereny dróg 2-3KR znajdują się na gruntach osoby fizycznej, zatem nie będą to drogi publiczne. Jednocześnie wskazuję, że rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r. poz. 2404) wyznacza klasę terenu komunikacji drogowej wewnętrznej, nie określając jakiego typu są to drogi. W kwestii dotyczącej zapewnienia dostępu do drogi publicznej terenu 3PEF - zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla instalacji odnawialnego źródła energii nie jest on wymagany”.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że tereny 2-3KR, stanowiące tereny komunikacji drogowej wewnętrznej - drogi dojazdowe do gruntów rolnych związane są wyłącznie z obsługą gruntów rolnych i należy je traktować jako drogi dojazdowe do gruntów rolnych w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wobec tego, wbrew postanowieniom zawartym w § 9 ust. 7 pkt 1 lit. b uchwały, obsługa komunikacyjna terenu 3PEF faktycznie nie zostanie zapewniona. W ocenie Gminy Krośnice tereny elektrowni słonecznych w ogóle wyłączone są z – przewidzianego w art. 2 pkt 12 ustawy - obowiązku zapewnienia działce budowlanej dostępu do drogi publicznej, przez który należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Argumentując takie stanowisko Gmina powołała się na treść art. 61 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym w przypadku postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji odnawialnego źródła energii nie jest wymagane spełnienie warunku zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla tego terenu.

Wskazać jednak należy, że czym innym są ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a czym innymi warunki zabudowy określone w decyzji. Ustawa określa odrębne wymogi dotyczące zawartości planu miejscowego i procedury jego uchwalania. Akt ten stanowi bowiem dokument kształtujący politykę przestrzenną całego obszaru nim objętego, a nie wyłącznie pojedynczego zamierzenia inwestycyjnego, jak ma to miejsce w przypadku decyzji o warunkach zabudowy.

Bezspornym jest także to, że dla każdego terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego należy określić zasady jego powiązania z układem komunikacyjnym. Jedynie bowiem należyte skomunikowanie terenu z drogami publicznymi pozwoli na utworzenie na nim prawidłowo funkcjonującej zorganizowanej struktury przestrzennej, służącej wykorzystaniu tego obszaru zgodnie z przeznaczeniem. W chwili obecnej brak zapewnionego dostępu do drogi publicznej uniemożliwia prawidłową obsługę komunikacyjną terenu 3PEF. Jak wskazano powyżej, obsługa wskazanego terenu poprzez drogi wewnętrzne stanowiące drogi dojazdowe do gruntów rolnych jest niemożliwa zarówno ze względu na charakter tych dróg,

które służą wyłącznie obsłudze gruntów rolnych, jak również ze względu na fakt, że są to tereny częściowo lub w całości zlokalizowane na gruntach rolnych chronionych.

Stwierdzić zatem należy, że teren 3PEF nie posiada zapewnionego dostępu do drogi publicznej rozumianego jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej (art. 2 pkt 14 ustawy).

Brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla terenów, na których dopuszczalna jest zabudowa, stoi w sprzeczności także z art. 2 pkt 12 ustawy, zgodnie z którym 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". Z definicji powyższej wynika, że działka, która nie posiada wyżej określonych cech oraz nie posiada dostępu do drogi publicznej, nie może być działką budowlaną.

Powyższe stanowisko podzielił także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 773/19) w którym wskazał, że: „Określając obsługę komunikacyjną dla terenu 7 RM Rada Gminy miała obowiązek w sposób jednoznaczny wyznaczyć i wskazać sieci infrastruktury drogowej niezbędne dla zapewnienia mu obsługi komunikacyjnej. Trudno bowiem wyobrazić sobie realną możliwość funkcjonowania terenów przewidzianych do zabudowy, bez dostępu do drogi publicznej, czy też bez wyznaczenia szlaków komunikacyjnych (ulic). Skoro obsługa komunikacyjna dla terenu 7 RM miała nastąpić z drogi przyległej do tego terenu, to na rysunku planu powinna być ona zaznaczona, nawet jeżeli miałyby to być drogi wewnętrzne. Zauważyć bowiem trzeba, że w planie ustala się, w zależności od potrzeb, nie tylko sieć dróg publicznych ale także wewnętrznych. Wyznaczenie drogi wewnętrznej stanowiącą wyłączną obsługę komunikacyjną powinno być jednoznaczne i powinno znaleźć odbicie na rysunku planu”. Wyrok ten został następnie utrzymany w mocy przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2020 r. (sygn. akt II OSK 1035/20).

W związku z powyższym organ nadzoru uznał, że dla wskazanego powyżej terenu 3PEF brak określenia na rysunku planu układu komunikacyjnego, zapewniającego dostęp tego terenu do dróg publicznych, traktować należy jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

III

W § 9 uchwały Rada Gminy Krośnice wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenów elektrowni słonecznej, oznaczonych w części graficznej planu symbolami 1-4PEF, dla których obowiązuje przeznaczenie podstawowe elektrownia słoneczna, rozumiana jako urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, o mocy zainstalowanej powyżej 500 kW, magazyny energii, stacja głównego punktu odbioru (§ 9 ust. 1 pkt 1 uchwały). Jako przeznaczenie uzupełniające ustalono komunikację drogową wewnętrzną oraz infrastrukturę techniczną związaną z elektrownią słoneczną, magazynami energii i stacją głównego punktu odbioru (§ 9 ust. 1 pkt 2 uchwały).

W ramach zasad kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono jednocześnie, że maksymalna wysokość zabudowy wynosi 5 m, przy czym dla obiektów stacji głównego punktu odbioru i linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia dopuszcza się maksymalną wysokość zabudowy - 15 m (§ 9 ust. 2 pkt 4 uchwały).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

W kontekście dopuszczonej na wskazanych terenach infrastruktury technicznej należy zauważyć, że infrastruktura techniczna może mieć charakter dystrybucyjny – jeżeli służy wyłącznie do uzbrojenia i obsługi poszczególnych terenów (dalej: „infrastruktura techniczna o charakterze dystrybucyjnym”) oraz charakter

przesyłowy – gdy służy wyłącznie zaopatrywaniu sieci dystrybucyjnej (dalej: „infrastruktura techniczna o charakterze przesyłowym”).

Mając na względzie takie rozumienie infrastruktury technicznej należy wskazać, że § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, dopuszczający w ramach przeznaczenia uzupełniającego infrastrukturę techniczną związaną z elektrownią słoneczną, odnosi się do całej infrastruktury technicznej, w tym również służącej do przesyłu energii elektrycznej. Do infrastruktury technicznej o charakterze przesyłowym odnosi się przy tym wprost § 9 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie, w jakim reguluje parametr wysokości zabudowy dla dopuszczanej w ramach infrastruktury technicznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Tymczasem, przez obszar planu przebiega wyłącznie napowietrzna linia elektroenergetyczna średniego napięcia (§ 4 ust. 1 pkt 11 uchwały). Jednocześnie w § 8 pkt 1 lit. a uchwały dokonano ustalenia, zgodnie z którym w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną przyjęto możliwość zaopatrzenia poprzez istniejącą oraz rozbudowaną sieć elektroenergetyczną. W przeciwieństwie do regulacji dotyczących zaopatrzenia w gaz (§ 8 pkt 7 lit. a uchwały), nie ograniczono możliwości budowy i rozbudowy wyłącznie do sieci dystrybucyjnej (rozdzielczej).

Trzeba zatem zauważyć, że o ile remont infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle budowa, czy rozbudowa takiej infrastruktury wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie i rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu nowobudowanej, czy rozbudowywanej infrastruktury technicznej. Obiekty infrastruktury technicznej nie mogą być kształtowane na zasadzie planowanych, czy też projektowanych bez określenia ich sytuowania.

Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień Gminy Krośnice: „W § 9 ust. 1 pkt 2 lit. b dla terenu elektrowni słonecznej PEF określono przeznaczenie uzupełniające „infrastruktura techniczna związana z elektrownią słoneczną, magazynami energii i stacją głównego punktu odbioru”, które są nierozdzielnie związane z wytwarzaniem energii elektrycznej i przekazaniem jej do systemu dystrybucyjnego. W związku z możliwością wystąpienia potrzeby lokalizacji w ramach terenu PEF linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, w ustaleniach planu określono maksymalną jej wysokość. Na dzień dzisiejszy brak jest możliwości precyzyjnego określenia konieczności jej budowy oraz miejsca lokalizacji – będą one przedmiotem projektu budowlanego. Jednocześnie zaznaczam, że projekt planu nie dopuszcza lokalizacji linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia na pozostałych terenach - w razie potrzeby budowy, jej lokalizacja zostanie określona w odrębnym opracowaniu planistycznym”.

Bez względu na konieczność zmiany planu miejscowego dla pozostałych terenów w przypadku lokalizacji linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, dopuszczenie tego rodzaju infrastruktury technicznej na terenach PEF powinno zostać odzwierciedlone w części graficznej aktu planistycznego, aby adresaci jego norm mieli możliwość ustalenia jej projektowanego przebiegu. Jeśli na tym etapie procesu planistycznego zarówno konieczność usytuowania linii, jak i jej ostateczny przebieg nie jest możliwy do ustalenia plan miejscowy w ogóle nie powinien wprowadzać regulacji dopuszczających możliwość lokalizacji tego rodzaju infrastruktury technicznej, bowiem z jej istnieniem związane są określone ograniczenia w zagospodarowaniu, co niejednokrotnie stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości przysługujące konkretnym jednostkom. Zagadnienia te powinny być jednoznacznie określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowiącym wyraz władztwa planistycznego gminy. Przyjęcie odmiennych rozwiązań w tym zakresie prowadzi w rezultacie do tego, że wskazywane zagadnienia zostaną doprecyzowane już na etapie ich realizacji wyłącznie w oparciu o projekt budowlany. Tymczasem wyłącznie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może i musi wyznaczać przebieg linii elektroenergetycznej, która stanowi infrastrukturę służącą do przesyłu energii elektrycznej. Jeżeli zatem w planie miejscowym przewidziano budowę, czy rozbudowę sieci posiadającej strefę ochronną, w której obowiązują określone zasady zagospodarowania terenu, to obligatoryjnie wskazywać ma on dokładny przebieg takich sieci, tak by w ramach prawa powszechnie obowiązującego wskazane było na jakim obszarze, jakie zasady zagospodarowania terenu obowiązują.

Pozostawienie w planie miejscowym regulacji umożliwiających realizację linii wysokiego napięcia powodowałoby, że na obszarze, po którym finalnie będzie przebiegać oraz na terenach jej strefy ochronnej zmieni się stan prawny (zaczną obowiązywać określone nakazy i zakazy) bez ujawnienia tej okoliczności w planie miejscowym. W związku z powyższym budowa i rozbudowa infrastruktury technicznej, w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalna.

IV

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. W planie miejscowym określa się ponadto obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy).

W § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały Rada Gminy ustaliła, że oznaczona w części graficznej planu strefa ochronna od obszaru kolejowego (20 m) stanowi obowiązujące ustalenie planu. W § 5 uchwały ustalono przy tym, że 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 – uwzględnia się granicę terenu zamkniętego ustalonego decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych, zastrzeżonego ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, na którym usytuowana jest linia kolejowa. W ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazów zabudowy, plan miejscowy – w § 7 pkt 1 – przewiduje, że w granicach wyznaczonej strefy ochronnej od obszaru kolejowego (20 m), zgodnie z oznaczeniem w części graficznej planu, w celu zapewnienia eksploatacji linii kolejowej, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także bezpieczeństwa kolejowego obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenów przyległych bezpośrednio do linii kolejowej oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w zakresie sytuowania budowli, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych, wynikające z obowiązujących przepisów odrębnych w zakresie transportu kolejowego.

Jak wynika z rysunku planu, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, granica strefy ochronnej od obszaru kolejowego wyznaczona została na terenie 3PEF wzdłuż jego wschodniej granicy. W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru zwrócił się do Gminy Krośnice o wyjaśnienie przyczyn braku oznaczenia strefy ochronnej od obszaru kolejowego na terenie 5ZN, sąsiadującym z terenem 3PEF od jego południowej granicy. Gmina Krośnice oświadczyła, że na terenie zieleni naturalnej 5ZN nie wyznaczono strefy ochronnej od obszaru kolejowego w związku z brakiem możliwości lokalizacji zabudowy kubaturowej na tym terenie.

W ocenie organu nadzoru, przedstawione stanowisko Rady Gminy Krośnice nie może zostać uznane za uzasadnione. Z treści przywołanej powyżej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Wobec powyższego, zarówno w treści uchwały, jak i na rysunku planu, należało wskazać po pierwsze przebieg stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz po drugie ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Tymczasem podjęta przez Radę Gminy Krośnice uchwała czyni zadość obowiązkowi wynikającemu z powyższej regulacji jedynie w odniesieniu do terenu 3PEF i wyznaczonej na nim granicy strefy ochronnej od obszaru kolejowego. Jakkolwiek teren 5ZN stanowi teren zieleni naturalnej, to plan miejscowy nie wyklucza wprost jego zabudowy, dopuszczając na wskazanym terenie maksymalną wysokość budowli wynoszącą 8m. Ponadto, § 7 pkt 1 uchwały jednoznacznie wskazuje, że w celu zapewnienia eksploatacji linii kolejowej, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także bezpieczeństwa kolejowego obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenów przyległych bezpośrednio do linii kolejowej oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w zakresie sytuowania budowli, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych, wynikające z obowiązujących przepisów odrębnych w zakresie transportu kolejowego. Brak wprowadzenia ograniczeń na wskazanym terenie powoduje, że nie jest znany przebieg strefy ochronnej od linii kolejowej, w szczególności wątpliwość budzi – dla adresatów niniejszego planu – czy strefa ochronna przez wskazany teren w ogóle przebiega, bowiem „urywa się” ona wraz z linią rozgraniczającą teren 3PEF. Bezspornym jest, że aby działać zgodnie z regulacjami ustawowymi, w planie miejscowym musi zostać wyznaczony przebieg strefy ochronnej od obszaru kolejowego, w której obowiązują ograniczenia, nakazy i zakazy wynikające z przepisów odrębnych.

Należy przy tym zauważyć, że w trakcie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w opinii z dnia 8 listopada 2024 r. (IOS5.2111.940.2024.KKo.2) wnosili o uzupełnienie na rysunku planu przebiegu oznaczenia „strefy ochronnej od obszaru kolejowego (20m)” i wskazanie go również w granicach terenu oznaczonego symbolem 6ZN (obecnie 5ZN).

Rada Gminy Krośnice, wobec braku oznaczenia strefy ochronnej od linii kolejowej na terenie oznaczonym symbolem 5ZN, dopuściła *de facto* możliwość swobodnego kształtowania sposobu zagospodarowania tego terenu. Jakkolwiek ograniczenia w jego zagospodarowaniu wynikają z przepisów odrębnych, obowiązujących niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to wyznaczenie stref podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych oraz określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy stanowi obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wykonaniu powyższego obowiązku, również § 7 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia przewiduje obowiązek wyznaczenia w części graficznej planu miejscowego, w zależności od potrzeb, granic obszarów, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1–7 ustawy. Potrzeba taka w analizowanym przypadku niewątpliwie zaistniała.

Zastosowana w uchwale koncepcja wybiórczej realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy. W związku z powyższym stwierdzić należy, że brak wyznaczenia na terenie 5ZN strefy ochronnej od obszaru kolejowego, stanowiącej obowiązujące ustalenie planu miejscowego, w granicach której w celu zapewnienia eksploatacji linii kolejowej, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także bezpieczeństwa kolejowego obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenów przyległych bezpośrednio do linii kolejowej oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w zakresie sytuowania budowli, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych, wynikające z obowiązujących przepisów odrębnych w zakresie transportu kolejowego, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy.

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