



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 października 2012 r.

Poz. 3320

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 162/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia NSA

- Ireneusz Dukiel /sprawozdawca/
- Anna Siedlecka
- Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

- Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 czerwca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 22 lipca 2011 r. nr XI/104/11

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerńczyce, gmina Kąty Wrocławskie obejmującej tereny istniejącego i projektowanego zainwestowania wsi

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych /słownie: dwieście czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwałą nr XI/104/11 z dnia 22 lipca 2011 r., podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej „u.p.z.p.” (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zwanej dalej „u.s.g.” (t. jedn. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XXX/275/09 z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerńczyce, gmina Kąty Wrocławskie, obejmującej tereny istniejącego i projektowanego zainwestowania wsi, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie (uchwała nr LVI/403/06 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 12 października 2006 r.), uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czerńczyce, gmina Kąty Wrocławskie obejmującej tereny istniejącego i projektowanego zainwestowania wsi.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., wniósł Wojewoda Dolnośląski, który zażądał stwierdzenia jej nieważności zarzucając, że przy jej wydaniu naruszono art. 19 ust. 1 w zw. z art. 28 u.p.z.p. oraz:

- art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 w zw. z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p. przez § 15 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 17 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 18 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 19 pkt 6 lit. „b” i „c” oraz § 23 pkt 5 lit. „c” i „d” zaskarżonej uchwały;
- art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) przez § 15 pkt 6 lit. „a” tiret piąte oraz § 16 pkt 2 zaskarżonej uchwały;
- art. 9 ust. 4 u.p.z.p. przez § 22 zaskarżonej uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia dla terenów R2, R3, R4 i R5 oraz załącznik nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów R2, R3, R4 i R5, a także przez § 19 pkt 1 lit. „a” tiret trzecie i czwarte tej uchwały w zakresie ustalenia funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej dla terenów U/MN/MWn2 oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia tego przeznaczenia dla terenów U/MN/MWn2;
- art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP przez § 4 pkt 7 lit. „a” tiret trzecie, lit. „b” tiret pierwsze we fragmencie: „oraz minimalnej szerokości frontu: 25 m,” i tiret drugie we fragmencie: „oraz minimalnej szerokości frontu: 8 m,” i lit. „c” tiret drugie zaskarżonej uchwały;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i art. 93–99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – zwanej dalej „u.g.n.” (t. jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 102, poz. 651 ze zm.) przez § 4 pkt 7 lit. „e”, § 4 pkt 8–14, § 26 pkt 7 i § 27 pkt 8 tej uchwały;
- art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji RP przez § 6 pkt 1 lit. „d” i pkt 3 lit. „c” zaskarżonej uchwały;
- art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. z 2005 r., Dz. U. Nr 236) w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji RP przez § 12 pkt 6 lit. „b” zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 17 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego powinien przeprowadzić określone kolejno w tym przepisie czynności. Dodał, że ustalona przez powyższy przepis kolejność czynności, co do zasady, musi być przestrzegana w procesie sporządzania aktu planistycznego, zapewnia ona bowiem możliwość udziału zainteresowanych podmiotów na różnych etapach procesu planowania, przeprowadzenie na właściwym etapie kontroli legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań w zakresie uzyskiwanych uzgodnień i opinii dokonywanych w odniesieniu do sporządzonego projektu planu. A w niniejszej sprawie Rada Miejska w Kątach Wrocławskich, podejmując w dniu 22 lipca 2011 r. przedmiotową uchwałę, wprowadziła następujące postanowienia:

- 1) w § 3 pkt 13 i 15 uchwały postanowiono: „13) udziale powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć udział procentowy terenu powierzchni biologicznie czynnej określonej w przepisach odrębnych, do powierzchni działki budowlanej; 15) wskaźniku zabudowy – należy przez to rozumieć wartość stanowiącą stosunek procentowy powierzchni zabudowy, do powierzchni działki budowlanej”;

- 2) w § 10 uchwały postanowiono: „1. W granicach obszaru objętego planem nie wyznaczono granic obszarów wymagających określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (...), ze względu na brak takich potrzeb. 2. Określa się następujące, szczegółowe zasady i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: 1) dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości ustala się następujące parametry: a) minimalna szerokość frontów: 18 m, b) minimalna powierzchnia: 800 m², c) kąt nachylenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w przedziale: 75°–105°; 2) wielkość i geometrię działek przeznaczonych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej takich jak: elektroenergetyczne stacje transformatorowe, przepompownie ścieków, drogi wewnętrzne, place umożliwiające zawracanie, parkingi terenowe, ciągi piesze i urządzenia do nich podobne należy ustalać w dostosowaniu do parametrów technicznych tych urządzeń oraz potrzeb technicznych ich obsługi. 3) dopuszcza się odstępianie od ustaleń, o których mowa w pkt 1 lit. c dla nowowydzielanych działek narożnych lub lokalizowanych w drugiej linii zabudowy, w takim przypadku należy zapewnić każdej nowowydzielanej działce budowlanej bezpośredni zjazd indywidualny na drogę wewnętrzną lub publiczną o szerokości min. 4,5 m”;
- 3) w § 4 pkt 7 lit. „b”, „c” i „e” oraz pkt 9 uchwały postanowiono: „7) obowiązują określone parametry działek budowlanych: b) dla terenu oznaczonego symbolem MWn: – minimalnej powierzchni: 1000 m² oraz minimalnej szerokości frontu: 25 m, dla zabudowy wielorodzinnej niskiej, – minimalnej powierzchni: 100 m² oraz minimalnej szerokości frontu: 8 m, dla towarzyszącej zabudowy gospodarczej, c) dla – terenów oznaczonych symbolami: MN/U1, MN/U2 i MN/U3, – minimalnej powierzchni 1200 m², e) dla terenów oznaczonych symbolami: R2, R3 i R4 dopuszcza się podział nieruchomości, pod warunkiem zapewnienia każdej uzyskanej z podziału działce minimalnej powierzchni 3000 m²; 9) każdej działce budowlanej należy zapewnić bezpośredni dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej”.

Wojewoda podkreślił, że przytoczone wyżej zapisy zaskarżonej uchwały zostały umieszczone w jej tekście dopiero w momencie uchwalania na sesji Rady Miejskiej w dniu 22 lipca 2011 r. Zaznaczył, że projekt zaskarżonej uchwały (wyłożony po raz drugi do publicznego wglądu w dniach 9 maja–6 czerwca 2011 r.), nie zawierał wskazanych zapisów (§ 3 pkt 13 i 15 oraz § 10 ust. 2 przedmiotowej uchwały), bądź je modyfikował i stosował wybiórczo (§ 10 ust. 1 i § 4 pkt 7 lit. „b”, „c” i „e” oraz pkt 9 zaskarżonej uchwały).

Odnosnie § 4 pkt 7 tej uchwały organ nadzoru zauważył, że:

- w lit. „b” określono, że obowiązują parametry działek budowlanych dla terenu oznaczonego MWn (teren zabudowy wielorodzinnej niskiej): – minimalnej powierzchni: 1000 m² oraz minimalnej szerokości frontu: 25 m, dla zabudowy wielorodzinnej niskiej, – minimalnej powierzchni: 100 m² oraz minimalnej szerokości frontu: 8 m, dla towarzyszącej zabudowy gospodarczej,
- w lit. „c” określono, że obowiązujące parametry działek budowlanych dla terenów oznaczonych symbolami: MN/U1, MN/U2 i MN/U3 to: – minimalna powierzchnia: 1200 m², – minimalna szerokość frontu: 24 m,
- w lit. „e” w odniesieniu do obowiązujących parametrów działek budowlanych ustalono, że dla terenów oznaczonych symbolami R2, R3 i R4 dopuszcza się podział nieruchomości, pod warunkiem zapewnienia każdej uzyskanej z podziału działce minimalnej powierzchni 3000 m².

Wojewoda wskazał, że wśród zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, określonych w § 4 zaskarżonej uchwały znajdują się m.in. następujące, wyrażone w pkt 9, 10, 11, 12 i 14 tego paragrafu: „9) każdej działce budowlanej należy zapewnić bezpośredni dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej; 10) wydzielenie działek pod drogi wewnętrzne musi nastąpić w sposób wyprzedzający w stosunku do wydzielenia działek budowlanych lub równocześnie z podziałem na działki budowlane; 11) dopuszcza się połączenie działek budowlanych w celu poprawy warunków ich zagospodarowania, zgodnie z przepisami odrębnymi; 12) w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy wyznaczonej na rysunku planu drodze wewnętrznej lub dojazdowej, obowiązuje wydzielenie dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m; 14) linie rozgraniczające terenów określone na rysunku planu stanowią jednocześnie linie podziałów nieruchomości.”. Zaznaczył, że brak wskazania konkretnych terenów, których wymienione zasady dotyczą, pozwala uznać, że mają one zastosowanie wobec całego obszaru objętego zmianą planu.

Dodał, że w § 10 ust. 1 tej uchwały postanowiono: „W granicach obszaru objętego planem nie wyznaczono granic obszarów wymagających określenia szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości, w rozumieniu art. 101 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (. . .), ze względu na brak takich potrzeb”. Podkreślił, że projekt uchwały wyłożony do publicznego wglądu zawierał

odmienne od wymienionego wyżej w tej uchwale ustalenia. W przypadku terenów MWn projekt uchwały (w przeciwieństwie do samej uchwały – § 4 pkt 7 lit. „b”) nie określa minimalnej powierzchni działki budowlanej i szerokości frontu działki zarówno dla terenów zabudowy wielorodzinnej niskiej jak i dla terenów towarzyszącej zabudowy gospodarczej. Ponadto dla tego terenu projekt nie przewiduje (w przeciwieństwie do zaskarżonej uchwały – § 4 pkt 9 i 12) obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej (§ 16 pkt 6 projektu). W przypadku terenu MN/U3 projekt uchwały wykładany po raz drugi do publicznego wglądu określa inną minimalną powierzchnię działki budowlanej (2000 m² – § 17 pkt 5 lit. „a” tiret drugie projektu) niż podjęta uchwała (1200 m² – § 4 pkt 7 lit. „c” tiret pierwsze uchwały). Ponadto dla terenów MN/U1, MN/U2 i MN/U3 projekt nie przewiduje obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej (§ 17 pkt 5 projektu).

Wojewoda podkreślił, że projekt uchwały nie przewiduje dla terenów U1, U2 i U3 (w przeciwieństwie do samej uchwały – § 4 pkt 9 i 12) obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej (§ 18 pkt 5 projektu). W przypadku terenów U/MN/MWn1 i U/MN/MWn2 projekt uchwały wykładany po raz drugi do publicznego wglądu (w przeciwieństwie do uchwały – § 4 pkt 9, 10, 11, 12 i 14) nie przewiduje obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej. Nie stanowi również o: – konieczności wydzielenia działki pod drogi wewnętrzne w sposób wyprzedzający w stosunku do wydzielenia działek budowlanych lub równocześnie z podziałem na działki budowlane; – dopuszczeniu połączenia działek budowlanych w celu poprawy warunków ich zagospodarowania; – określeniu linii rozgraniczających terenów określonych na rysunku planu jako jednocześnie linii podziałów nieruchomości (§ 19 pkt 6 projektu). Dla terenu UP projekt uchwały wyłożony po raz drugi (w przeciwieństwie do § 4 pkt 9 i 12 uchwały) nie przewiduje obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej (§ 20 pkt 6 projektu).

Organ nadzoru wskazał, że w przypadku terenu US projekt uchwały wykładany po raz drugi do publicznego wglądu (w przeciwieństwie do uchwały – § 4 pkt 9, 10, 11, 12 i 14) nie przewiduje obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej. Nie stanowi również o: – konieczności wydzielenia działki pod drogi wewnętrzne w sposób wyprzedzający w stosunku do wydzielenia działek budowlanych lub równocześnie z podziałem na działki budowlane; – dopuszczeniu połączenia działek budowlanych w celu poprawy warunków ich zagospodarowania; – określeniu linii rozgraniczających terenów określonych na rysunku planu jako jednocześnie linii podziałów nieruchomości (§ 21 pkt 4 projektu). Ponadto projekt w § 21 pkt 4 zawiera dla tego terenu zakaz dokonywania podziału na działki budowlane na cele inne niż lokalizacja urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji, a brak jest takiego zakazu dla terenu US w podjętej uchwale.

Dodał, że projekt uchwały wyłożony po raz drugi do publicznego wglądu dla terenów R1–R5 (w przeciwieństwie do § 4 pkt 9 i 12 zaskarżonej uchwały) nie przewiduje obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej (§ 22 pkt 3 projektu). Ponadto projekt uchwały w § 22 pkt 3 lit. „a” ustala dopuszczalność podziału wszystkich terenów rolniczych na działki budowlane, pod warunkiem zapewnienia każdej uzyskanej z podziału działce budowlanej minimalnej powierzchni 3000 m². Uchwała nr XI/104/11 w § 4 pkt 7 lit. „e” wprowadza taki wymóg jedynie dla terenów R2, R3 i R4, pomijając tereny R1 i R5.

W przypadku terenów TU i T12 projekt uchwały wykładany po raz drugi (w przeciwieństwie do § 4 pkt 9, 10, 11 i 12 uchwały nr XI/104/11) nie przewiduje obowiązku zapewnienia każdej działce budowlanej bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub wewnętrznej, a także obowiązku wydzielenia dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki wynoszącej 4,5 m w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy drodze wewnętrznej lub dojazdowej. Nie stanowi również o: – konieczności wydzielenia działki pod drogi wewnętrzne w sposób wyprzedzający w stosunku do wydzielenia działek budowlanych lub równocześnie z podziałem na działki budowlane; – dopuszczeniu połączenia działek budowlanych w celu poprawy warunków ich zagospodarowania (§ 33 pkt 4 projektu uchwały).

Organ nadzoru zauważył, że z kolei § 10 ust. 1 przedmiotowego projektu uchwały także zawiera odmienne postanowienie od analogicznego przepisu zawartego w § 10 ust. 1 uchwały nr XI/104/11: „W granicach obszaru objętego planem nie występują tereny wymagające określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w rozumieniu art. 101 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...).”.

Wojewoda przywołał treść art. 19 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie z którym: „Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.” Zauważył, iż w niniejszym przypadku zmiana projektu uchwały (w postaci wprowadzenia nowych definicji użytych w uchwale pojęć, określenia zasad scalania i podziału nieruchomości, parametrów wskazanych działek budowlanych i wymienionych wyżej zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego) została dokonana już po dwukrotnym wyłożeniu uchwały do publicznego wglądu. I mimo dokonania wymienionych wyżej zmian w projekcie uchwały przedłożonym przez Burmistrza do uchwalenia przez Radę Miejską, nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p., a przynajmniej nie wyłożono ponownie projektu zmiany planu do publicznego wglądu – co stanowi istotne naruszenie procedury uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru wskazał, że nie można zgodzić się z twierdzeniem Gminy Kąty Wrocławskie, że wprowadzone w projekcie planu zmiany dotyczyły wyłącznie spraw nieuregulowanych ustaleniami planu (m.in. określenie granic Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” czy nakazów, zakazów i ograniczeń w użytkowaniu terenów położonych w obszarach Natura 2000), co w przekonaniu Gminy uzasadniałoby nie wykładanie po raz kolejny projektu planu do publicznego wglądu, a co, jak wykazano wyżej, jest niezgodne z prawdą.

Odnosząc się z kolei do § 15 pkt 5 zaskarżonej uchwały Wojewoda zaznaczył, iż postanowiono w nim, że: „Ustala się tereny zabudowy jednorodzinnej, wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolami: MN1 do MN15, dla których określa się: 5) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy:

- a) w granicach terenów oznaczonych symbolami: MN3, MN5, MN6, MN9, MN12, MN14 przebiegają korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 20kV, dla których ustala się strefę po 5 m od osi skrajnej linii, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, w granicach której zakazuje się lokalizacji zabudowy,
- b) w przypadku zmiany przebiegu napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 20 kV, wyznaczone strefy, o których mowa w lit. „a”, stosuje się odpowiednio – dla zmienionego przebiegu linii,
- c) w przypadku skablowania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 20 kV, strefy, o których mowa w lit. „a”, przestają być obowiązujące;" Identyczne zapisy znajdują się w § 17 pkt 5 (odnośnie terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej – MN/U3), § 18 pkt 5 (odnośnie terenu zabudowy usługowej-U3), § 19 pkt 6 (odnośnie terenu zabudowy usługowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej-U/MN/MWn11) i w § 23 pkt 5 lit. „b”, „c” i „d” (odnośnie terenów wód powierzchniowych-WS1 i WS2).

Organ nadzoru zauważył, że mocą powyższych ustaleń Rada dopuściła na wymienionych terenach możliwość zmiany przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, w których obowiązuje zakaz zabudowy, wraz ze zmianą przebiegu linii oraz utratę mocy obowiązującej ustaleń dotyczących tego przebiegu w drodze bliżej niesprecyzowanych działań (aktów). Dodał, że w konsekwencji dopuszczono w tym trybie również zmianę obszaru, na którym obowiązuje zakaz zabudowy związany z istnieniem wymienionych korytarzy. Zaznaczył, że mając na uwadze brzmienie powyższych przepisów uchwały należy wziąć pod uwagę również § 2 ust. 1 pkt 15 przedmiotowej uchwały: „Następujące oznaczenia

graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: 15) strefy korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, wyłączone z zabudowy". Zdaniem Organu Nadzoru przytoczone wyżej postanowienia § 15 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 17 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 18 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 19 pkt 6 lit. „b” i „c” oraz § 23 pkt 5 lit. „c” i „d” uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. Dodał, że zgodnie z przywołanym przepisem: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Z treści powyższego przepisu wynika, że zakaz zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Wojewoda podkreślił, że postanowienia zawarte w § 15 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 17 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 18 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 19 pkt 6 lit. „b” i „c” oraz § 23 pkt 5 lit. „c” i „d” przedmiotowej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakim są strefy korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, wyłączone z zabudowy. W strefach tych, zgodnie z § 15 pkt 5 lit. „a”, § 17 pkt 5 lit. „a”, § 18 pkt 5 lit. „a”, § 19 pkt 6 lit. „a” i § 23 pkt 5 lit. „b” zaskarżonej uchwały obowiązuje zakaz zabudowy, który również ulegnie zmianie w związku z dopuszczeniem przesunięcia wspomnianych korytarzy, co może doprowadzić do zmian w sposobie wykonywania prawa własności terenu niezgodnych z ustaleniami planu miejscowego, w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 u.p.z.p. Wojewoda wskazał, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie. Organ nadzoru przypomniał, że każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Dodał, że redakcja przepisu art. 27 u.p.z.p. oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania miejscowego (w szczególności art. 17) i ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w przywołanym przepisie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany.

Przechodząc do kolejnej stwierdzonej nieprawidłowości Wojewoda wskazał, że w § 15 pkt 6 lit. „a” tiret piąte uchwały postanowiono: „Ustala się tereny zabudowy jednorodzinnej, wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolami: MN1 do MN15, dla których określa się: 6) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury: a) ustala się obsługę komunikacyjną terenów: – z terenu drogi dojazdowej KDD4–dla terenu oznaczonego symbolem: MN9”.A Według § 16 pkt 2 tej uchwały: „Ustala się teren zabudowy wielorodzinnej niskiej, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem MWn, dla którego określa się: 2) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego – teren znajduje się w zasięgu strefy ochrony konserwatorskiej – zabytkowych układów zieleni, dla której ustalenia określono w § 5 pkt 5 uchwały”.

Tymczasem – jak zauważył Wojewoda – z rysunku planu wynika, że teren MN9 nie sąsiaduje z terenem drogi dojazdowej KDD4, tylko z terenem KDD3 i KDR. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku terenu MWn, położonego według tekstu zaskarżonej uchwały w granicach strefy ochrony konserwatorskiej – zabytkowych układów zieleni – na rysunku planu teren ten znajduje się poza granicami tej strefy. Dodał, że powyższe powoduje, że w przypadku terenów MN9 (w zakresie jego obsługi komunikacyjnej) i MWn brak jest możliwości powiązania części ustaleń treści planu z rysunkiem planu. Tymczasem zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Poinformował nadto, że z kolei w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. A w § 4 pkt 1 rozporządzenia określono, że do wymogów stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu

tekstu planu miejscowego zalicza się ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, które powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W ocenie Organu Nadzoru realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w treści planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Dodał, że jeżeli kwestionowane przez niego powyższe zapisy tekstu planu były wynikiem omyłki pisarskiej (jak wyjaśnia Burmistrz Kątów Wrocławskich w piśmie z dnia 26 września 2011 r. znak: GP.7322-CZE.1-28.2009) i nie mają w rzeczywistości odzwierciedlenia na rysunku planu, to powinny być usunięte z tekstu planu jeszcze w toku procedury, określonej w art. 17 u.p.z.p.. W przekonaniu Organu Nadzoru nie można traktować tych zapisów jako oczywistej omyłki, tym samym ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 22 zaskarżonej uchwały Wojewoda podkreślił, że postanowieniu tym Rada Miejska w Kątach Wrocławskich określiła przeznaczenie terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami m.in. R2, R3, R4 i R5 jako terenów rolniczych, ustalając dla terenów R2, R3 i R4 przeznaczenie rolnicze („teren rolniczy rozumiany jako teren gruntów rolnych w rozumieniu odrębnych przepisów”) – jako przeznaczenie podstawowe z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (§ 22 pkt 1 zaskarżonej uchwały). Z kolei dla terenu rolniczego R5 został ustanowiony w § 22 pkt 4 uchwały zakaz lokalizacji wszelkiej zabudowy, w tym zagrodowej. Przypomnił, że zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p.: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”. Tymczasem obszary określone w miejscowym planie jako R2, R4 i R5 (tereny rolnicze) w Studium wchodzi w skład obszarów oznaczonych jako MNn. Na terenach tych zapisy Studium przewidują zabudowę mieszkaniową jednorodzinną niskiej intensywności jako funkcję podstawową oraz dopuszczają uzupełniająco zabudowę zagrodową, co jest istotne w kontekście zakazu lokalizacji wszelkiej zabudowy, ustanowionego w planie, dla terenów R5. Natomiast teren oznaczony w planie jak R3 (teren rolniczy) w Studium wchodzi w skład obszaru oznaczonego jako MN. Studium przewiduje na tym obszarze tereny o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dopuszczając uzupełniająco zabudowę zagrodową. Tym samym należy Wojewoda stwierdził, że plan miejscowy, przyjęty zaskarżoną uchwałą, pozostaje w powyższym zakresie sprzeczny z ustaleniami Studium. Dodał, że nie można w tym przypadku podzielić argumentów Gminy (zawartych w piśmie Burmistrza Kątów Wrocławskich z dnia 26 września 2011 r. znak: GP.7322-CZE.1-28.2009), iż dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami R2, R3, R4 i R5 nie uzyskano zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, w związku z czym oznaczono w planie te obszary jako tereny, których przeznaczeniem podstawowym jest funkcja rolnicza. Podniósł, że z kolei według § 19 tej uchwały Rada Miejska określiła przeznaczenie terenu oznaczonego na załączniku graficznym jako U/MN/MWn2 ustalając dla niego jako przeznaczenie podstawowe funkcję usługową, a także funkcję zabudowy jednorodzinnej i zabudowy wielorodzinnej niskiej również będące funkcjami podstawowymi (§19 pkt 1 lit. „a” tiret trzecie i czwarte uchwały). Również w tym przypadku Wojewoda stwierdził niezgodność powyższych rozwiązań z ustaleniami Studium, gdyż obszar określony w planie miejscowym jako U/MN/MWn2 w Studium wchodzi w skład obszaru o dominującej funkcji usług, oznaczonego jako U. Postanowienia studium dla terenów U dopuszczają: wydzielanie dróg oraz prowadzenie sieci infrastruktury technicznej, przeznaczenie terenu na obiekty i urządzenia obsługi komunikacyjnej – parkingi, garaże oraz zieleń o różnym charakterze. Brak jest w Studium dla tych terenów dopuszczenia lokalizacji wszelkiej zabudowy mieszkaniowej, zarówno podstawowej jak i uzupełniającej, co czyni sprzecznym postanowienia § 19 pkt 1 lit. „a” tiret trzecie i czwarte zaskarżonej uchwały z ustaleniami Studium. Wojewoda przypomniał, że stosownie do treści art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca postanowił o jednej z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mianowicie określił, że plan musi być zgodny z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Przechodząc do zarzutu dotyczącego § 4 pkt 7 zaskarżonej uchwały Wojewoda podniósł, że wskazano w tym paragrafie, że : „Określa się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 7) obowiązują określone parametry działek budowlanych:

- a) dla terenów oznaczonych symbolem MN (...)
 - minimalnej szerokości frontu: 20 m (dla zabudowy wolno stojącej),
- b) dla terenu oznaczonego symbolem MWn:

– minimalnej powierzchni: 1000 m² oraz minimalnej szerokości frontu: 25 m, dla zabudowy wielorodzinnej niskiej,

– minimalnej powierzchni: 100 m² oraz minimalnej szerokości frontu: 8 m, dla towarzyszącej zabudowy gospodarczej,

c) dla terenów oznaczonych symbolami: MN/U1, MN/U2 i MN/U3, (...)

– minimalnej szerokości frontu: 24 m, (...)"

Wojewoda zaznaczył, że Rada stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. była uprawniona do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, ale wyznaczenie dodatkowo minimalnej szerokości frontów działek powinno być potraktowane jako przekroczenie ustawowej kompetencji.

Z kolei w § 4 pkt 7 lit. „e” zaskarżonej uchwały: „Określa się następujące zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: 7) obowiązują określone parametry działek budowlanych: e) dla terenów oznaczonych symbolami: R2, R3 i R4 dopuszcza się podział nieruchomości, pod warunkiem zapewnienia każdej uzyskanej z podziału działce minimalnej powierzchni 3000 m²”. W przepisach § 4 pkt 8–14 wskazano: „Określa się następujące zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: 8) dla terenów oznaczonych symbolami: U/MN/MWn1 i U/MN/MWn2 dopuszcza się podział nieruchomości, pod warunkiem uwzględnienia ograniczeń wynikających z ustanowionych form ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, o których mowa w § 5 pkt 5 i § 6 pkt 1, 4, 5, 6, 7 i 8 uchwały oraz w przepisach odrębnych; 9) każdej działce budowlanej należy zapewnić bezpośredni dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej; 10) wydzielenie działek pod drogi wewnętrzne musi nastąpić w sposób wyprzedzający w stosunku do wydzielenia działek budowlanych lub równocześnie z podziałem na działki budowlane; 11) dopuszcza się połączenie działek budowlanych w celu poprawy warunków ich zagospodarowania, zgodnie z przepisami odrębnymi; 12) w przypadku wydzielenia działek budowlanych nie leżących bezpośrednio przy wyznaczonej na rysunku planu drodze wewnętrznej lub dojazdowej, obowiązuje wydzielenie dojazdu do drogi wewnętrznej lub dojazdowej o minimalnej szerokości w granicach działki 4,5 m; 13) wielkość i geometrię działek przeznaczonych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej takich jak: elektroenergetyczne stacje transformatorowe, przepompownie ścieków, drogi wewnętrzne, place umożliwiające zawracanie, parkingi terenowe, ciągi piesze i urządzenia do nich podobne, należy ustalać w dostosowaniu do parametrów technicznych tych urządzeń oraz potrzeb ich obsługi; 14) linie rozgraniczające terenów określone na rysunku planu stanowią jednocześnie linie podziałów nieruchomości”. Zgodnie z postanowieniami § 26 pkt 7 tej uchwały: „Ustala się teren zieleni urządzonej, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem ZP, dla którego określa się: „7) zasady podziału terenu na działki budowlane – zakazuje się dokonywania podziału nieruchomości”. W świetle § 27 pkt 8 tej uchwały: „Ustala się teren zabytkowego cmentarza, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem ZC, dla którego określa się: 8) zasady podziału terenu na działki budowlane – zakazuje się dokonywania podziału nieruchomości”.

Wojewoda podniósł, że z przytoczonych postanowień uchwały wynika, że ustalono w niej zasady podziału terenu na działki budowlane, a przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. wskazujący, że „w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym” nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Dodał, że użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. A zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia. Przypomniał, że w przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 u.g.n. ustawodawca stwierdza, że „podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego (...) W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94.” Dodał, że zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Organ nadzoru podkreślił, że w sytuacji, gdy procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w art. 93–99 u.g.n. brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega.

Dodatkowo Wojewoda zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 92 ust. 1 u.g.n. procedura podziału nieruchomości nie ma zastosowania do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. W związku z tym za sprzeczne również z powyższym przepisem należy uznać postanowienie zawarte w § 4 pkt 7 lit. „e” uchwały dopuszczające podział nieruchomości przeznaczonych na cele rolnicze, w szczególności w sytuacji gdy minimalna powierzchnia wydzielonych działek gruntu przekracza maksymalną wielkość określoną przez ustawodawcę.

Wojewoda podniósł, że w § 6 pkt 1 lit. „d” i pkt 3 lit. „c” zaskarżonej uchwały Rada postanowiła: „§ 6. Określa się następujące zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej: 1) wyznacza się strefę ochrony konserwatorskiej – ścisłej, o zasięgu określonym na rysunku planu, w granicach której: d) wszelkie roboty budowlane wiążące się z koniecznością wykonania prac ziemnych wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych; 3) wyznacza się strefę ochrony konserwatorskiej – obserwacji archeologicznej, o zasięgu określonym na rysunku planu (tożsamej z granicami strefy ochrony konserwatorskiej – podstawowej, o której mowa w pkt 2), w granicach której obowiązują następujące ustalenia: c) wszelkie roboty budowlane wiążące się z koniecznością wykonania prac ziemnych wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych”. A zatem powyższymi uregulowaniami Rada wprowadziła obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w ustalonych w planie strefach ochrony konserwatorskiej. W ocenie Organu Nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwanej dalej „u.o.z.o.z.” (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a u.o.z.o.z.. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Wojewoda zauważył, że źródłem powyższego obowiązku jest akt rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej i ponadto nie jest to obowiązek bezwzględny ponieważ warunkiem przeprowadzenia tych badań jest:

- zamiar prowadzenia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym i do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, albo
- zamiar prowadzenia robót ziemnych lub dokonania zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego.

Dodał, że w tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez niego zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a u.o.z.o.z., jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a tym samym stanowią naruszenie zasad sporządzania planu.

Wskazał z kolei, że § 12 pkt 6 lit. „b” przedmiotowej uchwały zawiera następujące postanowienia: „Określa się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: 6) ustala się następujące zasady odprowadzania ścieków: b) dopuszcza się lokalizację przydomowych oczyszczalni ścieków na działkach budowlanych nie mniejszych niż 1200 m²”. Wojewoda zauważył, iż wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków stanowi jedną z form realizacji obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, jaki na ich właścicieli nakłada art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W punkcie 2 ust. 1 ww. artykułu czytamy: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest

wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych".

W ocenie Wojewody przepis art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez użyty w nim zwrot "zapewniają" określa obowiązki właścicieli nieruchomości, jakie wiążą się z utrzymaniem czystości i porządku na ich terenie i obowiązki te ciążyą na nich z mocy ustawy i ustawodawca nie przewidział możliwości ani konieczności ich konkretyzacji w drodze aktu prawa miejscowego. A zatem kwestionowane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kwestionowane postanowienie uchwały stanowi również w części modyfikację i powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa, w szczególności zasad sporządzania planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich oświadczyła, że przyjmując argumenty strony skarżącej, uznaje skargę w całości i zobowiązała się podjąć działania zmierzające do wyeliminowania błędów proceduralnych oraz wadliwych zapisów planu miejscowego, poprzez wznowienie procedury planistycznej w niezbędnym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. z 2012 r. Dz. U. poz. 270, zwanej dalej p.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację. Zauważyć w tym miejscu należy, iż Gmina Kąty Wrocławskie uznała zarzuty skargi i zobowiązała się „podjąć działania zmierzające do wyeliminowania błędów proceduralnych oraz wadliwych zapisów planu miejscowego, poprzez wznowienie procedury planistycznej w niezbędnym zakresie”.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p., stanowiącym, że m.in. każde naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są również koniecznością zachowanie zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy zgodzić się należy z zarzutem organu nadzoru, że porównanie tekstu zaskarżonej uchwały z tekstem projektu tej uchwały (wyłożonym po raz drugi do publicznego wglądu w dniach: 9.05. – 6.06. 2011 r.) wykazuje istotne różnice między nimi, co świadczy o tym, iż opisane w skardze postanowienia przedmiotowej uchwały umieszczone zostały w jej tekście dopiero w momencie jej uchwalania na sesji Rady Miejskiej w dniu 22 lipca 2011 r.. Zmiana projektu uchwały (w postaci wprowadzenia nowych definicji użytych w uchwale pojęć, określenia zasad scalania i podziału nieruchomości, parametrów wskazanych działek budowlanych oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego) została zatem dokonana z naruszeniem art. 19 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym: „Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu –czynności, o których mowa w art. 17u.p.z.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.”

W § 15 pkt 5, § 17 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 18 pkt 5 lit. „b” i „c”, § 19 pkt 6 lit. „b” i „c” oraz § 23 pkt 5 lit. „c” i „d” zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Kątach Wrocławskich przewidziała na wymienionych w tych paragrafach terenach możliwość zmiany przebiegu tzw. „korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, w których obowiązuje zakaz zabudowy” wraz ze zmianą przebiegu linii oraz utratę mocy obowiązującej ustaleń dotyczących tego przebiegu. Dopuszczono w tym trybie również zmianę obszaru, na którym obowiązuje zakaz zabudowy związany z istnieniem wymienionych korytarzy. Zaznaczyć należy, iż wskazane postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p.. Przywołane przepisy nakazują by warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustalone były jednoznacznie w miejscowym planie. W strefach tych, zgodnie z § 15 pkt 5 lit. „a”, § 17 pkt 5 lit. „a”, § 18 pkt 5 lit. „a”, § 19 pkt 6 lit. „a” i § 23 pkt 5 lit. „b” zaskarżonej uchwały, obowiązuje zakaz zabudowy, który również ulegnie zmianie w związku z dopuszczeniem przesunięcia wspomnianych korytarzy, co może doprowadzić do zmian w sposobie wykonywania prawa własności terenu niezgodnych z ustaleniami planu miejscowego, w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 u.p.z.p.. W ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie.

Za nieprawidłowe należy również uznać postanowienia § 15 pkt 6 lit. „a” tiret piąte zaskarżonej uchwały oraz § 16 pkt 2 tej uchwały, gdyż z rysunku planu wynika, że teren MN9 (wymieniony w § 15 pkt 6 lit. „a” tiret piąte uchwały) nie sąsiaduje z terenem drogi dojazdowej KDD4 (tylko z terenem KDD3 i KDR) i podobnie sytuacja wygląda w przypadku terenu MWn, położonego (według § 16 pkt 2 zaskarżonej uchwały) w granicach strefy ochrony konserwatorskiej – zabytkowych układów zieleni. Na rysunku planu teren ten bowiem znajduje się poza granicami tej strefy. Przypomnieć należy, iż rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, iż rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. A zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Powyżej stwierdzona rozbieżność między częścią tekstową a graficzną niniejszego planu oznacza, iż brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tegoż terenu, co stanowi naruszenie przepisu z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (który obliguje organ do wprowadzenia norm precyzujących przeznaczenie terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania). Kwestionowanych zapisów tekstu przedmiotowego planu nie można uznać jako omyłki pisarskiej (jak argumentował to Burmistrz Kątów Wrocławskich w piśmie z dnia 26 września 2011 r. znak: GP.7322–CZE.1–28.2009) i w momencie stwierdzenia ich wadliwości powinny być usunięte z tekstu planu w toku procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Zasadny jest również zarzut skargi wskazujący na sprzeczność zapisów § 22 przedmiotowej uchwały z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie (uchwała nr LVI/403/06 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 12 października 2006 r.).

Rada Miejska w Kątach Wrocławskich określiła § 22 uchwały przeznaczenie terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami R2, R3, R4 i R5 jako terenów rolniczych, ustalając dla terenów R2, R3 i R4 przeznaczenie rolnicze jako podstawowe, z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej. Z kolei dla terenu rolniczego R5 został ustanowiony w § 22 pkt 4 uchwały zakaz lokalizacji wszelkiej zabudowy, w tym zagrodowej. Tymczasem obszary określone w miejscowym planie jako R2, R4 i R5 (tereny rolnicze) w Studium wchodzi w skład obszarów oznaczonych jako MNn. Na terenach tych zapisy Studium przewidują zabudowę mieszkaniową jednorodzinną niskiej intensywności – jako funkcję podstawową oraz dopuszczają uzupełniająco zabudowę zagrodową, co jest istotne w kontekście zakazu lokalizacji wszelkiej zabudowy, ustanowionego w planie, dla terenów R5. Natomiast teren oznaczony w planie jak R3 (teren rolniczy) w Studium wchodzi w skład obszaru oznaczonego jako MN. Studium przewiduje na tym obszarze tereny o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dopuszczając uzupełniająco zabudowę zagrodową. A zatem istnieje zasadnicza i niedopuszczalna rozbieżność pomiędzy postanowieniami przedmiotowego planu i Studium (art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Jeśli organy Gminy Kąty Wrocławskie uznały za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to mogło nastąpić (o ile jest zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium. Brak zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie terenu na cele nierolnicze nie może stanowić uzasadnienia dla wyznaczenia dla niego funkcji rolniczej (niezgodnej ze Studium), gdy dany obszar został określony w Studium jako MNn (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna niskiej intensywności) czy jako MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna). Organy gminy decydując się na wprowadzenie w studium dla terenów rolnych odmiennych funkcji powinny liczyć się z możliwością braku otrzymania na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie ich na cele nierolnicze. Jeśli zamiarem organów Gminy było pozostawienie terenu w dotychczasowym użytkowaniu, to mogły rozważyć pozostawienie terenu poza granicami opracowania. Możliwe było także przyjęcie dla danego obszaru przeznaczenia zgodnego z przewidywanym w Studium, dopełniając oczywiście w tym zakresie wymaganej procedury i wprowadzając stosowne ustalenia w zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.). Przedstawione wyżej zarzuty dotyczą również § 19 zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miejska określiła przeznaczenie terenu oznaczonego na załączniku graficznym jako U/MN/MWn2 ustalając dla niego jako przeznaczenie podstawowe – funkcję usługową, a także funkcję zabudowy jednorodzinnej i zabudowy wielorodzinnej niskiej, gdy tymczasem w Studium obszar ten wchodzi w skład terenu o dominującej funkcji usług, oznaczonego jako U. Postanowienia Studium dla terenów U dopuszczają: wydzielanie dróg oraz prowadzenie sieci infrastruktury technicznej, przeznaczenie terenu na obiekty i urządzenia obsługi komunikacyjnej – parkingi, garaże oraz zieleń o różnym charakterze, jednakże brak jest w Studium dla tych terenów dopuszczenia lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, zarówno jako funkcji podstawowej czy choćby uzupełniającej.

W § 4 pkt 7 lit. „a”, lit „b”, lit. „c” zaskarżonej uchwały Rada Miejska dla wskazanych w tym paragrafie terenów określiła dla działek budowlanych minimalne powierzchnie zabudowy i minimalne szerokości frontu. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. Rada była uprawniona do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, ale wyznaczenie dodatkowo minimalnej szerokości frontów działek należy uznać jako przekroczenie ustawowej kompetencji. Również regulacje zawarte w § 4 pkt 7 lit. „e” zaskarżonej uchwały należy uznać za wadliwe albowiem określają one bezpodstawnie zasady podziału nieruchomości – określają minimalną powierzchnię, jaką będą mogły mieć działki po dokonaniu podziału geodezyjnego. Jak słusznie stwierdził w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (II OSK 2235/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl) "(...) nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.)." A zatem w planie miejscowym powinny być – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. – określone jedynie szczegółowo warunki oraz zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), sam zaś podział nieruchomości należy do właściwości organu wykonawczego gminy i następuje w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu szczegółowo unormowanej procedury (zob. art. 92–97 u.g.n.).

W ocenie składu orzekającego nieprawidłowa regulacja została zawarta także w § 6 pkt 1 lit. „d” i pkt 3 lit. "c" zaskarżonej uchwały gdzie wprowadzono obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w ustalonych w planie strefach ochrony konserwatorskiej. Kwestionowane postanowienie bezsprzecznie

wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, został bowiem szczegółowo określony w art. 31 ust. 1a u.o.z.o.z. i co istotne – przepis ten nie wskazuje by obowiązek ten był bezwzględny, gdyż istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. A zatem ww. postanowienia uchwały w sposób niedopuszczalny ograniczają uprawnienia właścicieli nieruchomości i stanowią powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustawowych, co jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Podkreślić należy, iż przepisy w sposób istotny narusza również § 12 pkt 6 lit. „b” przedmiotowej uchwały, który stanowi: „Określa się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: 6) ustala się następujące zasady odprowadzania ścieków: b) dopuszcza się lokalizację przydomowych oczyszczalni ścieków na działkach budowlanych nie mniejszych niż 1200 m²”. Podkreślić należy, iż wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków stanowi jedną z form realizacji obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, jaki na ich właścicieli nakłada art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obowiązki ten zatem ciąży na właścicielu nieruchomości z mocy ustawy i Ustawodawca nie przewidział możliwości ani konieczności ich konkretyzacji w drodze aktu prawa miejscowego. W tej sytuacji kwestionowane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kwestionowane postanowienie uchwały stanowi również w części modyfikację i powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 u.p.s.a, orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji. Klauzula zawarta w punkcie II wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 u.p.s.a. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 u.p.s.a. (punkt III)