



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 listopada 2012 r.

Poz. 3839

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 353/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 lipca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	- Olga Białek
Sędzia WSA	- Anna Siedlecka
Sędzia NSA	- Julia Szczygielska /sprawozdawca/

Protokolant - Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 lipca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 27 stycznia 2012 r. nr XV/155/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec nad Ślężą

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 pkt 5 lit. f) we fragmencie „Należy powiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich pracach budowlanych, a także zmianach funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków” oraz pkt 6 od słów: „wszelkie zamierzenia inwestycyjne (...)”, § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14, § 15 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2 oraz rysunku planu w zakresie terenów oznaczonych symbolem: 1MN/U i 2MN/U zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 stycznia 2012 r., nr XV/155/12, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z uchwałą nr XXXVII/434/09 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 9 października 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec nad Ślężą oraz po stwierdzeniu zgodności ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce”, uchwalonym przez Radę Gminy Kobierzyce uchwałą nr XXXVI/418/09 z dnia 28 sierpnia 2009 r., Rada Gminy Kobierzyce uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec nad Ślężą.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył Wojewoda Dolnośląski, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 6 ust. 1 pkt 5 lit. f) we fragmencie „Należy powiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich pracach budowlanych, a także zmianach funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków.” oraz pkt 6 od słów: „wszelkie zamierzenia inwestycyjne (...)”, § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14 ust. 1 i ust. 5 pkt 2, § 15 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2 oraz rysunku planu w zakresie terenów 1 MN i 2 MN. Wojewoda zarzucił podjęcie:

- § 6 ust. 1 pkt 5 lit. f) oraz pkt.6 w określonych wyżej fragmentach uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), art. 32 ust. 1 i art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14 ust. 5 pkt 2, § 15 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 92 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- § 14 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 1 i § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz załącznikiem nr 1 do tegoż rozporządzenia.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada była zobowiązana m.in. do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, co stanowi wymóg zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu (...). W myśl zaś art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu (...), w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Kobierzyce, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania i kompetencji w drodze analogii (por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K25/99, OTK 2000/5/141)

Nadto organ nadzoru wskazał, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a z której to regulacji wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

Natomiast, jeśli chodzi o obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w związku z faktem odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, to materia ta została uregulowana w art. 32 w/w ustawy. Oznacza to, że decyzja nakazująca przeprowadzenie badań archeologicznych wydawana jest tylko w przypadku gdy odkryty przedmiot jest zabytkiem, a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Innymi słowy, nie w każdej sytuacji odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane będzie przeprowadzenie badań archeologicznych.

Organ nadzoru zaznaczył, że w wyżej zaznaczonych regulacjach § 6 ust. 1 pkt 5 lit f) i pkt 6 zaskarżonej uchwały, Rada wprowadziła obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich pracach budowlanych oraz obowiązek prowadzenia ratowniczych wykopaliskowych, za zezwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wymóg taki, zdaniem organu nadzoru, jako nie znajdujący umocowania ustawowego, istotnie narusza art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie którym ustawodawca wprowadza obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy – akt prawa miejscowego. Ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru.

Ponadto Wojewoda podkreślił, że katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest jakiegokolwiek powiadomienie konserwatora zabytków. Niedopuszczalnym jest rozszerzanie zakresu ochrony konserwatorskiej w przypadkach i w odniesieniu do sytuacji nie przewidzianych w ustawie. Tym samym konieczność powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków wszelkich pracach budowlanych oraz o obowiązku prowadzenia ratowniczych badań wykopaliskowych, za zezwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków wynika mocy ustawy, a nie z nadania Rady. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do ustalania czy modyfikowania zakresu i form współdziałania organów administracji publicznej (organu ochrony zabytków i organów administracji architektoniczno-budowlanej) w postępowaniu administracyjnym. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, jednak upoważnienie takie powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materia ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego.

Pomocniczo Wojewoda odwołał się także do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137 mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia. Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza podjęcie § 6 ust. 1 pkt 5 lit f) i pkt 6 skarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 Konstytucji RP i art. 31, 32 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem organu nadzoru także zapisy § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14 ust. 5 pkt 2, § 15 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2 skarżonej uchwały regulujące szerokość frontu działki budowlanej stanowią istotne naruszenie prawa tj. art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 92 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda podkreślił, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości – art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Rada Gminy Kobierzyce, mając do tego kompetencje, zasady dotyczące scalania i podziału nieruchomości zawarła w § 8 przedmiotowej uchwały. Zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowe – podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości, przy czym obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią. W dalszej części uzasadnienia skargi, Wojewoda powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10), w którym przyjęto, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem

przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Równocześnie Wojewoda wskazał na art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Minimalną powierzchnię działek budowlanych Rada Gminy Kobierzyce wprowadziła w § 12 ust. 5 pkt 1 i pkt 3, § 13 ust. 5 pkt 1 i pkt 3, § 14 ust. 5 pkt 1 i pkt 3, § 18 ust. 4 pkt 1 i pkt 3, § 20 ust. 4 pkt 1 i pkt 3 przedmiotowej uchwały.

Jednakże cyt. wyżej art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, nie upoważnia Rady do regulacji szerokości frontów działek budowlanych. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jedynie ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Tym samym regulacja § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14 ust. 5 pkt 2, § 15 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2 uchwały nie znajduje stosownego umocowania w w/w przepisach prawa.

Także w ocenie organu nadzoru regulacje uchwały zamieszczone w § 14 ust. 1 w zakresie przeznaczenia tego terenu istotnie naruszają art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu (...) w związku z § 4 pkt 1 i § 8 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., gdyż regulacje te są niespójne ze znaczeniem symboli oraz z rysunkiem planu.

Wojewoda podkreślił, że w trakcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru wystąpił z zapytaniem dotyczącym niespójności pomiędzy symbolami dla terenów 1MN/U i 2MN/U znajdującymi się na rysunku i opisanymi jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, a ustaleniami § 14 uchwały. Wójt Gminy Kobierzyce w piśmie z dnia 20 marca 2012r. wyjaśnił, że: „1) Dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U dopuszcza się przeznaczenie na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub zabudowę usługową. Każda z tych funkcji przeznaczenia terenu może być stosowana zamiennie. Przeznaczenie terenu zostało określone poprzez linie rozgraniczające na rysunku planu, natomiast stosowne zapisy w uchwale uściślają jego przeznaczenie w sposób jednoznaczny. W naszej ocenie mniej istotnym jest symbol na rysunku planu, a decydującym są zapisy uchwały.”

Zdaniem Wojewody rysunek planu musi być spójny z treścią uchwały. Potencjalny adresat planu miejscowego – mieszkaniec Gminy Kobierzyce nie może być wprowadzany w błąd poprzez niejasne regulacje samej uchwały i jej załącznika graficznego, a wyjaśnienia Wójta Gminy, co jego zdaniem jest ważniejsze nie znajdują żadnych podstaw prawnych. Ponadto przedmiotowe zapisy pozostają również w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu (...) oraz zapisami „§ 4 i 8 pkt.2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe, zdaniem organu wskazuje, że przeznaczenie terenów powinno być ustalone jednoznacznie. Niedopuszczalne jest w tym względzie „mieszanie” przeznaczeń terenów podstawowego z uzupełniającym i nadawanie im równorzędnej rangi. W końcowej części uzasadnienia skargi, Wojewoda powołując się na przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu (...) – stwierdził, że uzasadnione jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 14 zaskarżonej uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenów 1MN/U i 2 MN/U.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kobierzyce uznała skargę w zakresie zarzutów dotyczących § 6 ust. 1 pkt 5 lit. f) oraz pkt.6 w kwestionowanych przez Wojewodę fragmentach oraz § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14 ust. 5 pkt 2, § 5 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2. Natomiast Rada nie uznając skargi za zasadną w zakresie pozostałych zarzutów wniosła o jej oddalenie, stwierdzając, że nie zachodzą przesłanki wynikające z naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu (...). Ustalenia zawarte w § 14 ust. 1 uchwały są zdaniem Rady jednoznaczne, a łączenie funkcji zabudowy jednorodzinnej

z funkcją zabudowy usługowej jest naturalne, stosowane powszechnie w zapisach planistycznych. Przeznaczenie terenu w planach miejscowych m.in. ma na celu eliminowanie funkcji wzajemnie się wykluczających takich jak np. funkcje produkcyjne z natury rzeczy uciążliwe i funkcje mieszkaniowe służące zaspokojeniu naturalnych potrzeb. Jednocześnie Rada wskazała, że brak jest uzasadnienia i merytorycznych przesłanek dla stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2MN, ponieważ zarzuty Wojewody dotyczące ustaleń § 14 ust. 1 uchwały odnoszą się do terenów oznaczonych symbolami 1MN/U i 2 MN/U.

W piśmie z dnia 16 lipca 2012 r., złożonym na rozprawie, pełnomocnik strony przeciwnej podniósł ponadto, że skarga Wojewody o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 14 ust. 1 oraz rysunku planu w zakresie terenów 1MN, 2MN jest niezasadna. Swoje stanowisko uzasadnił tym, że w ramach posiadanych kompetencji planistycznych Gmina (Wójt) przygotowuje projekt planu zagospodarowania przestrzennego zawierający część tekstową i graficzną, w którym m.in. określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. W powołanym w skardze rozporządzeniu ustalone zostały określone standardy przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, m.in. (§ 4 pkt 1), że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto rozporządzenie ustala (§ 8 ust 2), że 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. Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 w/w rozporządzenia wykonawczego, załącznik nr 1 do rozporządzenia określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Oznaczenia określone w załączniku do rozporządzenia nie mają jednak charakteru katalogu zamkniętego, a ponadto zasady ich stosowania muszą uwzględniać postulat jednoznaczności oznaczenia danego terenu i rysunku planu z tekstem planu. Jednocześnie jednak rozporządzenie w § 9 ust. 4 przewiduje, że w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Decydująca jest tu więc specyfika i zakres ustaleń, ustalona w ramach kompetencji planistycznych Gminy.

Zdaniem strony rozporządzenie przesądza więc o tym, że dobór oznaczeń i symboli w planie należy do kompetencji Gminy, byleby pozwalały one na odpowiednie wyróżnienie danego terenu od innego oraz aby nazewnictwo i oznaczenia rysunku planu pozwalały na jednoznacznie powiązanie rysunku planu z tekstem planu, nie wprowadzając w błąd co do dopuszczalnego w tekście planu przeznaczenia terenu. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 1278/06, publ. LEX 362107.) „artykuł 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie zawiera ograniczeń (nakazów względnie zakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, gdyż, należy to do organu stanowiącego. Takich ograniczeń nie zawiera i nie może zawierać § 9 ust. 4 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi jedynie o możliwości stosowania mieszanych oznaczeń.” Praktyka planistyczna (poparta orzecznictwem administracyjnym) dopuszcza więc stosowanie oznaczeń o charakterze mieszanym, z zastrzeżeniem wszakże po pierwsze do kryterium jednoznaczności („Dopuszczalne jest rozszerzenie podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, a nawet ich połączenie w granicach jednego terenu, jednak tylko i wyłącznie w przypadku gdy z przepisów planu można jednoznacznie odczytać przeznaczenie terenu”, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 4 czerwca 2009 r. WN.I-8.091 1-220/09, Wielk.2009/199/3415). Po drugie do kryterium braku istotnych różnic pomiędzy dopuszczanymi funkcjami („Dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji pod warunkiem, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. Nie można uznać, że w sposób istotny różnią się od siebie funkcje mieszkaniowa i usługowa, zwłaszcza w sytuacji, gdy usługi mają charakter uzupełniający dla funkcji mieszkaniowej.”, wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012r., sygn. akt II OSK 2199/11, publ. LEX nr 1125508).

Zdaniem strony przeciwnej zapisy § 14 ust. 1 uchwały (tekst planu) oraz nazewnictwo i oznaczenia użyte w rysunku planu są zgodne z powyższymi zasadami, gdyż § 14 ust. 1 uchwały dopuszcza zarówno przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN) jak i pod zabudowę usługową (U). Strona zwróciła przy tym uwagę, że organ nadzoru podnosząc zarzuty odnośnie niespójności zapisów rysunku planu z § 14 ust. 1 skarżonej uchwały, pominął zapis § 3 ust. 2 pkt 4 lit. c uchwały, zgodnie z którym

przedstawione na rysunku planu oznaczenie o symbolu MN/U oznacza tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Stąd nie może być mowy o tym, że § 14 ust. 1 ustalający dla terenów oznaczonych 1MN/U i 2MN/U przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i przeznaczenie uzupełniające w postaci zabudowy usługowej jest niejasny czy wprowadzający w błąd.

W ocenie strony przeciwnej oznaczenia użyte na rysunku planu (1MN/U, 2MN/U) są więc dopuszczalne i jasno opisane w legendzie zamieszczonej na rysunku planu, są zgodne z przeznaczeniem tych terenów opisanych w tekście planu (§ 3 ust. 2 pkt 4 lit. c) i § 14 ust. 1 uchwały), a przy tym takie mieszane funkcje są dopuszczalne z uwagi na brak istotnych różnic pomiędzy funkcją mieszkaniową a usługową.

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 –zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), 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.

Podkreślić przy tym należy, że w myśl art. 134 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Mając na uwadze powyższe, Sąd orzekł, jak wyżej.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 i art.4 u.p.z.p.).

Niewątpliwie z mocy przywołanych przepisów gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie terenu i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze gminy. Według art. 14 ust. 8 przywołanej ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego zgodnie z postanowieniami Konstytucji stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów które je ustanowiły. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego ma więc moc wiążącą jak każdy inny akt normatywny a skutki prawne jego uchwalenia są znaczące zarówno dla gminy, jak też dla właścicieli nieruchomości i inwestorów.

W doktrynie i orzecznictwie zgodnie podkreśla się, że samodzielność planistyczna gminy nie oznacza niczym nie skrepowanej władzy gminy w tym zakresie. W demokratycznym państwie prawa działania władzy publicznej doznają ograniczeń przewidzianych prawem. Przede wszystkim wskazać należy na art. 7 Konstytucji RP zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest podwójnie. Z jednej strony plan jako źródło prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie uchwalany jest w wyniku sformalizowanej procedury określonej szczegółowo w ustawie, z drugiej treść planu powinna odpowiadać wymogom określonym w przepisach prawa materialnego (por. wyrok z dnia 7 września 2006 r. II SA/Wr 604/05).

Uchwalając plan miejscowy dla wsi Tyniec nad Ślężą, Rada Gminy Kobierzyce zobligowana była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przestrzegając trybu stanowienia prawa lokalnego określonego w przepisach tej ustawy i właściwości organów.

Przepis art. 28 ust. 1 omawianej ustawy ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – dla spełniania której wymagane jest uwzględnienie zasad sporządzania planu i formalnoprawną – wymagającą zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (por. NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne przesłanka materialnoprawna, jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazał bowiem istotnego naruszenia prawa jako warunku unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, tym bardziej,

że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1 u.p.z.p.), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art.15 ust.2 i ust.3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) - zwanym dalej rozporządzeniem /por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. W-wa C.H.Beck 2005, s. 253-254). Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma jednak charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczególnie uregulował bowiem tryb prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W świetle powyższego, trafne są zatem zarzuty Wojewody wskazujące na istotne naruszenie postanowieniami § 6 ust. 1 pkt 5 lit. f) i pkt.6 w określonych przez Wojewodę fragmentach – przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art.28 ust.1 u.p.z.p. i przepisami ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien obowiązkowo określać zasady dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wprowadzając w tym zakresie stosowne uregulowania Rada Gminy zobligowana była do działania w granicach zakreślonych prawem, mając na uwadze nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. ale również art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Niemniej jednak kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa, zgodnie z regułą konstytucyjną zawartą w art. 7 ustawy zasadniczej.

Sąd podziela w całości stanowisko organu nadzoru, że zakwestionowany w części przepis § 6 zaskarżonej uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Obowiązki nałożone dla zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w tych strefach, pozbawione są – zdaniem Sądu – podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez organ stanowiący gminy przyznanych jej ustawowo kompetencji. Ponadto stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych zawartych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (zwłaszcza art. 36 tej ustawy). Nie ulega wątpliwości, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi jakie powinien spełnić inwestor prowadząc roboty budowlane przy zabytku lub w jego otoczeniu kompleksowo uregulowane zostały w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskiwania uzgodnienia konserwatorskiego, zwłaszcza w odniesieniu do przypadków, gdy nie wymaga tego ustawa lub też gdy akt rangi ustawowej inaczej reguluje daną kwestię, jak i nieuprawnione jest wprowadzanie dodatkowych obowiązków na uczestników procesu inwestycyjnego. Ustalenia ochrony zabytku w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, muszą mieścić się w przepisach upoważniających do ich stanowienia i muszą być spójne z regulacją ustawową. Jeżeli zatem kwestie związane z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami/ art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 36 ust. 1/, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej.

Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem Sądu zakwestionowane przez Wojewodę zapisy planu, 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 określenie nakazów i zakazów obowiązujących na terenach objętych w planie ochrona konserwatorską. W świetle przywołanych regulacji ustawowych, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęciem planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności – nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W niniejszej sprawie ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, Rada nakazała, aby powiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o wszelkich pracach budowlanych, a także zmianach funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków /§ 6 ust. 1 pkt 5 lit. f)/, oraz przeprowadzić ratownicze badania archeologiczne względem wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w obrębie chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, powiadomić właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia wszelkich prac budowlanych, a w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych podjąć ratownicze badania wykopaliskowe, za zezwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków /§ 6 ust. 1 pkt 6/.

Tymczasem art. 28 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa zakres informacji, o których właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków powinien powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ponadto w art. 5 ww. ustawy ustalono zakres o opieki nad zabytkiem sprawowanej przez jego właściciela lub posiadacza.

Natomiast, jeśli chodzi o obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w związku z faktem odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, to, jak trafnie zauważył organ nadzoru, materia ta została uregulowana w art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Istotny jest przy tym również przepis art.36 ww. ustawy, w którym to ustawodawca określił w sposób enumeratywny te wszystkie przypadki dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co też oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania tegoż pozwolenia. Skoro zatem materia ta została w sposób kompletny uregulowana przepisami ustawy, to brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w aktach prawa miejscowego. Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Rozszerzenie zatem w niniejszej sprawie wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ uchwałodawczy i skutkuje stwierdzeniem nieważności tychże zapisów. Skoro bowiem Rada nie była w świetle obowiązujących przepisów prawa upoważniona do podjęcia tychże regulacji, uchybieniem byłoby pozostawienie w obrocie prawnym postanowień podjętych bez podstawy prawnej. Podkreślenia przy tym wymaga również, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 14.10.1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Zasadny jest także kolejny zarzut organu nadzoru, z którym zgadza się również strona przeciwna, a dotyczący istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. – zapisami § 12 ust. 5 pkt 2, § 13 ust. 5 pkt 2, § 14 ust. 5 pkt 2, § 15 ust. 5 pkt 2, § 18 ust. 4 pkt 2, § 20 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały. Zapisy te stanowią:

§ 12 ust. 5 pkt 2 – szerokość frontu działki budowlanej w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej nie może być mniejsza niż: a) 20 m dla budynku typu wolno stojącego, b) 16 m dla budynku typu bliźniaczego.

§ 13 ust. 5 pkt 2 – szerokość frontu działki budowlanej nie może być mniejsza niż: a) 22 m dla zabudowy zagrodowej, b) 20 m dla budynku mieszkalnego typu wolno stojącego,

c) 16 m dla budynku mieszkalnego typu bliźniaczego. § 14 ust. 5 pkt 2 – szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż: 20 m. § 15 ust. 5 pkt 2 – szerokość frontu działki budowlanej nie może być mniejsza niż: 20 m.

§ 18 ust. 4 pkt 2 – szerokość frontu działki budowlanej nie może być mniejsza niż: a) 22 m dla budynku usługowego, b) 20 m dla budynku mieszkalnego typu wolno stojącego – dla terenów 1UP, 3UP i 4UP, c) 16 m dla budynku mieszkalnego typu bliźniaczego – dla terenów 1UP, 3UP i 4UP. § 20 ust. 4 pkt 2 – szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż: 20 m.

Należy zauważyć, że powyższe zapisy planu umiejscowione zostały w ustaleniach, które dotyczą wskaźników kształtowania zabudowy poszczególnych terenów, gdy zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), stanowi, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Natomiast określenie parametrów szerokości frontów działek dopuszczone zostało /nałożono wręcz obowiązek/ - zgodnie z § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia w ustaleniach dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości i co w niniejszej sprawie znalazło swoją regulację w § 8 uchwały. Trafnie Wojewoda wskazuje na przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Niewątpliwie jest zatem, że skoro przepis ten, jak i cyt. wyżej § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury nie upoważniają Rady do określenia szerokości frontów działek budowlanych, to określenie w uchwale szerokości frontu działek budowlanych - stanowi niewątpliwie działanie ponad posiadanymi kompetencjami.

W świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Gminy Kobierzyce uprawniona była jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiadała natomiast uprawnień do określenia warunków i zasad podziałów nieruchomości ani też do wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Uprawnień takich nie przyznają organowi stanowiącemu gminy ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu, gdy zaś art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. upoważnia tylko do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Dla potwierdzenia powyższego stanowiska, przywołać należy /jak też trafnie uczynił Wojewoda/- wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, w którym w sposób kategoryczny stwierdzono, że: "...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 szczególnie /np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p./. Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...)." W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: "Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest "procedura scalenia i podziału nieruchomości /art. 101-111 u.g.n./. W tym zakresie ustawa wyznacza planowi konkretną rolę do odegrania: "Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy(...)".

Za uzasadniony Sąd uznał także zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 pkt 2 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego, poprzez postanowienia przyjęte w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały, jak i rysunku planu w zakresie terenów oznaczonych symbolami : 1MN/U i 2 MN/U.

I tak w/w § 14 ust.1 zaskarżonej uchwały ma następujące brzmienie, cyt.:

„1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN/U i 2MN/U ustala się następujące przeznaczenie:

1) podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;

2) uzupełniające: zabudowa usługowa z zakresu: handlu detalicznego, gastronomia, finanse, obsługa firm i klienta, niepubliczne usługi oświaty, turystyka, niepubliczne usługi zdrowia i opieki społecznej.

O ile zgodzić się należy ze stroną przeciwną, że dopuszczalne jest ustalenie dla określonego terenu przeznaczenia mieszanego, o tyle zapis zamieszczony w pkt 1 § 14 ust. 1 uchwały, ustalający podstawowe przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wskazuje, iż nie jest to przeznaczenie mieszane.

W ocenie Sądu teren – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie oznaczony symbolem MN/U powinien oznaczać teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej, czyli przeznaczenie – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jak i zabudowa usługowa powinno być na tym samym poziomie. Zapis zaś cyt. wyżej § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały nie odpowiada tym wymogom, skoro zabudowę usługową zapisano jako jedynie przeznaczenie uzupełniające.

W konsekwencji przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych wyżej zapisów planu, plan ów nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, gdy nadto sporne ustalenia planu mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu /właściciele terenów/ pozostają w stanie niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Zważyć przy tym należy, że ustalenia planu wyrażone są w postaci tekstu uchwały oraz rysunku planu, stanowiącym załącznik graficzny do uchwały (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Przyjęte zostało, że rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniany tylko w takim zakresie w jakim jest „opisany”, w tekście planu (zob. Z. Niewiadomski, Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Wyd.TWIGGER, W-wa 2003, str.76). Oznacza to w ocenie Sądu, że nie można dokonywać ustaleń zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na podstawie rysunku planu, skoro zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów, czyli ustalenia, które przybierają postać przepisów prawa miejscowego.

Istotne jest zatem, a co jest okolicznością niesporną w sprawie, że na rysunku planu tereny oznaczone symbolem MN/U, to zgodnie z zamieszczoną tam legendą, to tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Niewątpliwie jest zatem i Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, że w niniejszej sprawie, nie ma spójności pomiędzy przeznaczeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/U i 2MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej, a ustaleniami cyt. wyżej § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały, z którego wynika, że przeznaczeniem podstawowym terenów 1MN/U i 2MN/U jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, natomiast zabudowa usługowa stanowi jedynie przeznaczenie uzupełniające terenów.

Stanowisko to w ocenie Sądu znajduje potwierdzenie w przepisie § 8 ust.2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosownie do którego na rysunku planu miejscowego stosuje się oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu.

Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić nieważność całego § 14 zaskarżonej uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenów oznaczonych symbolem: 1MN/U i 2MN/U. Wbrew twierdzeniu strony przeciwnej nie ma tu istotnego znaczenia powoływany w piśmie procesowym przepis § 3 ust. 2 pkt 4 lit. c zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy.