



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1893

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 746/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	- Mieczysław Górkiewicz
Sędziowie Sędzia WSA	- Alicja Palus
Sędzia NSA	- Julia Szczygielska (sprawozdawca)
Protokolant asystent sędziego	- Paweł Czyszkowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 grudnia 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Stoszowice
z dnia 11 lutego 2011 r. Nr IV/18/2011
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 11 lutego 2011r. , Nr IV/18/2011 , podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art.40 ust. 1 i art.41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 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.) oraz uchwały Nr IV/25/2006 z dnia 28 kwietnia 2006 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra i Żdanów, Nr 11/17/2008/08 z dnia 7 marca 2008 roku w sprawie zmiany uchwały Nr IN//25/2006 Rady Gminy Stoszowice z dnia 28 kwietnia 2006r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra i Żdanów, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium Rada Gminy Stoszowice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, zarzucił jej naruszenie:

- art.17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm./;

- art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 i 28 ust. 1 w/w ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 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 § 11 ust.2 pkt 2, § 14 ust.2 pkt 2, § 16 ust.2 pkt 1, § 17 ust. 2 pkt 1, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 ust.2 pkt 1 i pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 1, § 22 ust. 2 pkt 3, § 23 ust. 2 pkt 1, § 24 ust. 2 pkt 2, § 25 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 ust. 2 lit. „a” zaskarżonej uchwały;

- art. 15 ust.2 pkt 4 zw. z art. 28 ust.1 w/w ustawy i art.7 Konstytucji R.P. przez §9 ust.3 pkt 1 lit.„b” we fragmencie: „w oparciu o szczegółowe warunki określone każdorazowo przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, ust. 2 [powinno być: ust. 6 - „Dla strefy „OW” ochrony konserwatorskiej- obserwacji archeologicznej (...) w miejscu ich odkrycia.”] pkt 2 i 3 oraz ust. 4 [powinno być: ust. 8 - „Zobowiązuje się każdego (...) a jeśli to nie jest możliwe Wójta Gminy Stoszowice.”] zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podkreślił, że Rada Gminy Stoszowice, podejmując w dniu 11 lutego 2011r. zaskarżoną uchwałę wprowadziła następujące zapisy:

a) w § 3 ust. 2 pkt 10 uchwały postanowiono: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu mają charakter informacyjny i nie są ustaleniami planu: strefa ochronna dla zabudowań mieszkalnych, zakładów spożywczych;”;

b) w § 4 pkt 10-14 uchwały postanowiono: „10) teren-należy przez to rozumieć wydzielony liniami rozgraniczającymi obszar o określonym przeznaczeniu, oznaczony odpowiednim symbolem, 11) powierzchnia biologicznie czynna - pod tym pojęciem należy rozumieć parametr określany jako % minimalny, będący ilorazem: sumy wszystkich powierzchni biologicznie czynnych położonych w granicach działki budowlanej lub zespołu działek objętych inwestycją, do jego/ich powierzchni liczonej w granicach linii rozgraniczających dany teren, przemnożony przez 100%; 12) powierzchnia zabudowy - należy przez to rozumieć parametr określany jako % maksymalny, będący ilorazem: sumy powierzchni zabudowy, liczonej na poziomie parteru w zewnętrznym obrysie murów wszystkich budynków położonych w granicach działki budowlanej lub zespołu działek objętych inwestycją, do jego/ich powierzchni liczonej w granicach linii rozgraniczających dany teren, przemnożony przez 100%; 13) wskaźnik zabudowy - należy przez to rozumieć wartość stanowiącą stosunek łącznej powierzchni zabudowy, do powierzchni działki budowlanej; 14) zabudowa - należy przez to rozumieć budynki lub zespoły budynków wraz z dojazdami, parkingami i innymi urządzeniami związanymi z ich obsługą.”;

c) w § 5 ust. 8 pkt 2 lit. f uchwały postanowiono: „Na obszarze całości terenu, objętego planem dopuszcza się specjalne, indywidualne rozwiązania, służące oświetleniu przestrzeni publicznych oraz obiektów architektury;”;

d) w § 25 ust. 6 pkt 2 uchwały postanowiono: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: teren oznaczony symbolem ZC2 stanowi

rezerwę terenową dla rozbudowy cmentarza; dla przedmiotowego terenu należy realizować ustalenia zgodnie z przepisami odrębnymi.”,

e) w § 36 ust. 2 uchwały, w rozdziale „Zasady kształtowania układu komunikacyjnego” postanowiono: „Dopuszcza się zabezpieczenie miejsc postojowych poprzez wykorzystanie lokalizacji miejsc parkingowych na działkach sąsiednich, lub na terenach innych wyznaczonych planem pod realizację parkowania.”,

f) w § 37 ust. 4 pkt 3 uchwały, w rozdziale „Zasady powiązania terenów z urządzeniami i sieciami uzbrojenia technicznego”, postanowiono: „Dla odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustala się: dopuszcza się wykorzystanie wód deszczowych zgodnie z przepisami ogólnymi planu, w tym budowę zbiorników do magazynowania wód opadowych.”

Organ nadzoru podkreślił, że przytoczone wyżej zapisy zaskarżonej uchwały zostały umieszczone w jej tekście dopiero w momencie uchwalania na sesji Rady Gminy w dniu 11 lutego 2011r. Projekt tej uchwały wykładany dwukrotnie do publicznego wglądu (w dniach 18 listopada - 11 grudnia 2009 r. i 15 września - 7 października 2010r.), na podstawie art. 17 pkt 9 i 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zawierał wskazanych zapisów.

Podobnie wygląda sytuacja w przypadku zamieszczonej w § 9 ust. 3 [powinno być ust. 7] uchwały tabeli, zawierającej wykaz zabytków ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków, znajdujących się w strefie B pośredniej ochrony konserwatorskiej. Zabytki te nie znalazły się w projekcie uchwały wykładanym dwukrotnie do publicznego wglądu.

W przypadku wykazu zabytków wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, których wykaz zawiera tabela w § 9 ust. 5 [powinno być: ust. 9] pkt 4 uchwały także zachodzą różnice między wykładanymi do publicznego wglądu projektami uchwał a podjętą uchwałą. Następujące obiekty: 1) zespół kościelny, 2) mur ogrodzenia kościoła wraz z bramami i budynkiem przy murze, 3) łącznik plebanii i kościoła, 4) schody prowadzące z ul. Letniej do kościoła, 5) cmentarz przykościelny, 6) cmentarz ewangelicki, 7) zespół wartowni ob... pomocniczych (Górne Miasto), 8) dom mieszkalny (pl. Wypoczynkowy 4), 9) dom [mieszkalny (ul. Zimowa 13), 10) dom mieszkalno-usługowy (ul. Kolejowa 7) - zostały ujęte w tabeli gminnej ewidencji zabytków dopiero w podjętej uchwale.

Z kolei znajdujące się w projekcie uchwały wykładanym po raz drugi do publicznego wglądu następujące obiekty: dom mieszkalny (ul. Kolejowa 1) oraz dom mieszkalny (ul. Letnia 17) nie znalazły się w tekście uchwały podjętej w dniu 11 lutego 2011 r.

Powyższe oznacza, iż mimo dokonania wymienionych wyżej zmian w projekcie uchwały przedłożonym na sesję Rady Gminy, nie ponowiono w niezbędnym zakresie czynności o których mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nie wyłożono po raz trzeci do publicznego wglądu projektu uchwały w następstwie dokonanych zmian. Wniosek taki wypływa również z analizy dokumentacji planistycznej do uchwały nr IV/18/2011. Stanowi to naruszenie art. 19 ust. 1 przedmiotowej ustawy.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem strony przeciwnej, że wprowadzenie dodatkowych zapisów było związane z uwzględnieniem określonych uwag, co w przekonaniu Gminy uzasadniałoby niewykładanie po raz kolejny projektu planu do publicznego wglądu. Dokonanie zmian projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następstwie wniesionych uwag powoduje powstanie po stronie organów gminy obowiązku powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy i to zarówno w wyniku uwzględnienia uwag przez wójta (art. 17 pkt 13 ustawy) jak i przez radę (art. 19 ust. 1 ustawy), bez względu na ilość dokonanych wcześniej wyłożeń projektu planu do publicznego wglądu.

W ocenie organu nadzoru, nie zasługują również na uwzględnienie twierdzenia, że dokonane wyżej zmiany stanowią treść wyjaśniającą (precyzującą), nie zmieniającą ustaleń planu, czy też, że były konieczne w związku z umożliwieniem inwestycji lub zabezpieczeniem terenu przez zalewaniem.

Na potwierdzenie swej argumentacji, Wojewoda powołał się na wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010r., sygn. akt II SA/Wr 292/10, podkreślając, że sytuacja, gdy zainteresowane podmioty nie mają nawet przy dołożeniu szczególnej staranności możliwości zapoznania się z projektem planu, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji wyrażonymi w uwagach, ma znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu, co świadczy o istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego, a tym samym uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru uzasadniając kolejny zarzut skargi wskazał:

W § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały nr IV/18/2011 postanowiono: „W ramach przeznaczenia podstawowego [MN/U-tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej dopuszcza się: 2) usługi turystyki w formie wymienności w całości lub w części przeznaczenia podstawowego; ustalenia jak dla terenów oznaczonych symbolami UT;”.

W § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały nr IV/18/2011 postanowiono: „W ramach przeznaczenia podstawowego [RM-tereny zabudowy zagrodowej] dopuszcza się: 2) przeznaczenie mieszkaniowe dla terenu oznaczonego symbolem RM2;”.

Zgodnie z § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały nr IV/18/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego [UP-tereny usług publicznych] dopuszcza się: 1) całkowitej lub częściowej zamiany, podstawowego przeznaczenia na usługi, z możliwością lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych;”.

W świetle § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały nr IV/18/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego [UT/US-tereny usług sportu i rekreacji] dopuszcza się: 1) całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia na usługi z możliwością lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych, na terenach oznaczonych symbolami UT/US, UT/US3;”.

Zgodnie z § 18 ust. 2 pkt 1 uchwały nr IV/18/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego [UT, UTF-teren usług turystyki] dopuszcza się: całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia na usługi z możliwością lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych;”.

Według § 19 ust. 2 uchwały nr IV/18/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego [UT/KS-tereny usług turystyki oraz obsługi komunikacji] dopuszcza się: 1) całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia na usługi z możliwością lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych; 2) całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem UT/KS obsługi komunikacji, jak dla terenów oznaczonych symbolem KS;”.

W § 20 ust. 2 uchwały nr IV/18/2011 postanowiono: „W ramach przeznaczenia podstawowego [UT-M-tereny usług turystyki oraz zabudowy mieszkaniowej] dopuszcza się: 1) całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia na usługi z możliwością i lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych; 2) całkowitej lub częściowej zamiany przeznaczenia podstawowego terenu oznaczonego symbolem UT-M na , teren zabudowy mieszkaniowej;”.

W § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały nr IV/18/2011 postanowiono: „W ramach przeznaczenia podstawowego [US-tereny usług sportu i rekreacji] dopuszcza się: 1) całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia na usługi z możliwością lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych;”.

Według § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały nr IV/18/2011: „W ramach przeznaczenia i podstawowego [USR-tereny usług sportu i rekreacji niskiej intensywności] dopuszcza się: 3) całkowitej lub częściowej zmiany podstawowego przeznaczenia terenu na przeznaczenie rolnicze, ustalenia jak dla terenów oznaczonych symbolem (R;”.

Według § 23 ust. 2 pkt 1 uchwały nr IV/1 8/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego [UKs-tereny usług sakralnych] dopuszcza się: 1) całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia na usługi, z możliwością lokalizowania ich samodzielnie, z wykluczeniem działalności uciążliwych;”.

Zgodnie z § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały nr IV/18/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego [P/U-tereny produkcji] dopuszcza się: 2) całkowitą lub częściową zmianę przeznaczenia podstawowego, na zabudowę usługową, ustalenia, jak dla terenów oznaczonych symbolem U;”.

Według § 25 ust. 2 pkt 1 uchwały nr IV/1 8/2011: „W ramach przeznaczenia podstawowego dopuszcza się: 1) całościowej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia terenu oznaczonej symbolem ZPI[zielen urządzona],- na tereny obsługi komunikacji, ustalenia jak dla terenów oznaczonych symbolem KS;”.

W świetle § 31 ust. 2 lit. „a” uchwały nr IV/1 8/2011: „ W ramach przeznaczenia podstawowego [KPJ-tereny pieszo-rowerowe] dopuszcza się: „a) wymiennosc przeznaczenia podstawowego na kolejkę zębatą dla terenu oznaczonego symbolem KPJ2;”.

Powyższe przepisy uchwały nr IV/18/2011 dopuszczają zdaniem organu nadzoru możliwość dowolnego nieobwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zmiany przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planem na inne przeznaczenie (wskazane w kwestionowanych przepisach uchwały), bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu. Pozostają zatem one w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z treści to którego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego minister postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, niebudzące wątpliwości przeznaczenie terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne.

Postanowienia zawarte w § 11 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 2, § 16 ust. 2 pkt 1, § 17 ust. 2 pkt 1, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 1, § 22 ust. 2 pkt 3, § 23 ust. 2 pkt 1, § 24 ust. 2 pkt 2, § 25 ust. 2 pkt 1 oraz w § 31 ust. 2 lit. „a” przedmiotowej uchwały wprowadzają zdaniem organu nadzoru - możliwość zmiany obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakimi są ustalone przeznaczenia poszczególnych, wymienionych wyżej terenów, w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestionowane wyżej przepisy dopuszczają pozaustawowy, bliżej niesprecyzowany sposób zmiany przeznaczenia poszczególnych terenów, w wyniku którego ustalone w planie m.in. zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania danego terenu związane z jego przeznaczeniem, również ulegną zmianie, dokonanej w nieokreślonym trybie i przez nieokreślony organ. Jeśli zgodnie z art.15 ust.2 pkt 1 ustawy plan określa przeznaczenie terenów, to zmiana przeznaczenia terenu może nastąpić wyłącznie w trybie zmiany planu.

W ocenie organu nadzoru o tym, w jaki sposób i na jakich zasadach zostanie dokonana zmiana przeznaczenia objętych uchwałą nr IV/18/2011 terenów, o których mowa wyżej, decydować będzie inny organ, gdy określanie obligatoryjnych elementów planu (w tym przeznaczenia objętych nim terenów) należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu powoduje jednocześnie, że za pomocą linii rozgraniczających należy rozdzielić na rysunku planu tereny, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia. Natomiast wprowadzając w planie możliwość ujęcia określonego obszaru w sposób nieprzewidziany procedurą określoną w art. 17 ustawy, dopuszcza się w sposób nieuzasadniony dokonanie zmiany przeznaczenia określonych terenów (łącznie się ze zmianą sposobu ich zagospodarowania), uniemożliwiając równocześnie ustalenie, jakie faktyczne przeznaczenie ma dany teren (lub jego część), a tym samym ustalenia na nim obowiązujące. Gmina Stoszowice w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego jest uprawniona do zmiany ustalonego w rozpatrywanym planie przeznaczenia poszczególnych terenów wyłącznie w trybie procedury planistycznej, określonej w art. 17 wymienionej ustawy.

W myśl art. 27 ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 10 i 11 ustawy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Redakcja przepisu art. 27 przedmiotowej ustawy oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania miejscowego (w szczególności art. 17). Organ nadzoru powołał się w tym miejscu na orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, a to wyrok z dnia 14 lipca 2006 r., sygn.akt II SA/Wr 206/2006, oraz wyrok z dnia 13 października 2010r., sygn.akt II SA/Wr 397/10.

W konsekwencji powyższego Wojewoda stwierdził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób "czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych". Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o "zwykłe" wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08).

Organ nadzoru odnosząc się do kolejnego zarzutu, wskazał, że w § 9 zaskarżonej uchwały nr IV/18/2011 postanowiono: „3. Dla strefy „A” ścisłej ochrony konserwatorskiej, oznaczonej na rysunku planu obowiązuje: 1) utrzymanie: b) zachowanych głównych elementów układu przestrzennego, szczególnie: posadzki (nawierzchnie, ciek i zbiorniki wodne, sposób użytkowania gruntów), ścian (zabudowa, zielen) oraz dążenia do usunięcia uznanych za zniekształcające założenia historyczne i odtworzenia elementów zniszczonych w oparciu o szczegółowe warunki określone każdorazowo przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; 2. [powinno być: 6.] Dla strefy „OW” ochrony konserwatorskiej-obszaru archeologicznego, oznaczonej na rysunku planu obowiązuje ochrona w zakresie:

2) wykonywania badań archeologicznych oraz ich dokumentowania-jeżeli prowadzenie "tych badań jest niezbędne dla ochrony zabytków archeologicznych-pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskim, za zezwoleniem konserwatorskim;

3) zabezpieczenia odkrytych zabytków archeologicznych i terenu ich odkrycia oraz ewentualnej ekspozycji nieruchomych zabytków archeologicznych w miejscu odkrycia.

4. [powinno być: 8.] Zobowiązuje się każdego, kto w trakcie prowadzenia robót budowlanych i ziemnych odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem:

1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć ukryty przedmiot,

2) zabezpieczyć przy użyciu dostępnych środków ten przedmiot i miejsce jego odkrycia,

3) niezwłocznie zawiadomić o tym Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a jeśli to nie jest możliwe Wójta Gminy Stoszowice."

Zdaniem organu nadzoru, powyższymi uregulowaniami Rada wprowadziła obowiązek konsultowania z konserwatorem zabytków wszelkich działań (pod pojęciem których można rozumieć również prace budowlane) podejmowanych w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej i strefie ochrony konserwatorskiej-obszaru archeologicznego oraz obowiązek uzyskania jego zezwolenia na wykonywanie badań archeologicznych. Uchwała określiła również katalog obowiązków dotyczących postępowania związanego z odkryciem przedmiotu, co do którego istnieje podejrzenie, że jest zabytkiem.

W pierwszej kolejności organ nadzoru powołał się na art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), wskazując, że 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 i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 Stoszowice, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji

w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu w ocenie organu nadzoru - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141).

W ocenie Organu Nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę bądź kwestii konsultacji z tym organem poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy w ocenie organu nadzoru uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia czy dokonania uzgodnienia określonych działań z organem administracji publicznej, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia bądź obowiązku konsultacji, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków...). Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków bądź badań archeologicznych wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Gminy wprowadzając taki obowiązek w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach wymienionych stref ochrony konserwatorskiej przekroczyła zatem swoją kompetencję.

Organ nadzoru stwierdził, że kwestionowane zapisy - stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 1 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa-Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zdaniem organu nadzoru postępowanie nadzorcze dotyczące skarżonej uchwały wykazało, że w trakcie sporządzania przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Srebrna Góra, naruszono w sposób istotny tryb i zasady jego sporządzania, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art.17 pkt 13 i art.19 ust.1 w związku z art.28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 i 28 ust. 1 tej ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stąd wniesiono jak na wstępie.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, podnosząc, że zawarta w skardze argumentacja nie jest zasadna z tego to przede wszystkim względu, że ustalenia zawarte w uchwale nr IV/18/2011 z dnia 11 lutego 2011 r. zachowują kolejność czynności zawartych w przepisach w tym w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie naruszają możliwości udziału zainteresowanych podmiotów na różnych etapach procesu planistycznego, oraz przeprowadzania na właściwym etapie kontroli legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań. Dowody przedstawione

w skardze nie wykazują zdaniem Rady Gminy Stoszowice rażącego naruszenia prawa, lecz przedstawiają uwagi redakcyjne planu dotyczące stanu faktycznego, poprzez:

1) Zastosowanie dodatkowych oznaczeń informacyjnych w § 3 ust.2 pkt 10 uchwały, nie stanowiących ustaleń niniejszego planu i wynikających z przepisów odrębnych (rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959r.), w zakresie „strefy ochronnej dla zabudowań mieszkalnych, zakładów spożywczych”, gdy zgodnie z pierwotną redakcją planu przepis odrębny wyznaczył przedmiotową strefę i był wiążący w stosunku dla wszystkich stron postępowania formalno – prawnego;

2) Definicje zawarte w § 4 dpkt 10-14 uchwały dotyczące określeń: „teren, powierzchnia biologicznie czynna, powierzchnia zabudowy, wskaźnik zabudowy, zabudowa” stanowią treść wyjaśniającą zastosowane określenia i ich treść nie zmienia ustaleń planu, gdy nadto zgodnie z pierwotną redakcją planu, występowały tam przedmiotowe określenia, które należą do powszechnie stosowanych definicji:

3) Dodanie zapisu w §5 ust.8 pkt 2 lit. f uchwały dopuszczające „specjalne, indywidualne rozwiązania, służące oświetleniu przestrzeni publicznych oraz obiektów architektury” stanowi doprecyzowanie dopuszczeń oświetlenia cennych zespołów zabudowy historycznej i nie tworzy on dodatkowych zasad, gdy w pierwotnej redakcji planu brak tego zapisu nie wykluczał stosowanie indywidualnych rozwiązań oświetleniowych, więc przedmiotowe rozwiązania mogły być stosowane bez względu na wprowadzony zapis.

4) Rozróżnienie terenów ZC na ZC1 i ZC2 ustalonych w § 25 ust.6 pkt 2 uchwały związane było z rozróżnieniem cmentarza istniejącego od projektowanego z czego pierwszy znajduje się w obszarze wpisanym do rejestru zabytków, co powoduje znaczące ograniczenia w jego funkcjonowaniu, natomiast projektowany jest cmentarzem nowym poza strefą ścisłą ochrony konserwatorskiej na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie z pierwotną redakcją planu wszystkie cmentarze muszą być lokalizowane zgodnie przepisami odrębnymi w tym z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Identyfikacja poszczególnych terenów cmentarzy, nie wpłynęła na zakres ustaleń uchwały, lecz miała za zadanie ułatwienie odczytania szczegółowych ustaleń dla poszczególnych terenów.

5) Wprowadzenie § 36 ust. 2 uchwały jest ustaleniem realizującym istniejące zjawiska w obszarach historycznego zainwestowania miejscowości ze szczególnym uwzględnieniem Starego Miasta. Zapis ten umożliwi wykorzystanie zlokalizowanych parkingów strategicznych, jako miejsca parkingowe wymagane planem. Zgodnie z treścią pierwotną redakcji planu nie ustalono zakazu parkowania na terenach działek sąsiednich, lub na innych wyznaczonych planem miejscach. Zapis ten w żaden sposób nie może naruszać interesu prawnego podmiotów uczestniczących w procedurze planistycznej.

6) Dodatkowe ustalenie „dla odprowadzania wód roztopowych i opadowych dopuszczające budowę zbiorników do magazynowania wód opadowych” zawarte w § 37 ust.4 pkt 3 uchwały, związane było z dopuszczeniem alternatywnych rozwiązań dla zabezpieczenia terenów przed zalewaniem i podtapianiem w związku z doświadczeniami powodziowymi z roku 2010, wykazującymi potrzebę wzmocnienia małej retencji lokalnej oraz wprowadzenia nowatorskich rozwiązań dotyczących wykorzystania tzw. „szarej wody”. Zgodnie z treścią pierwotną redakcji planu w ustaleniach nie zawarto regulacji uniemożliwiających magazynowanie wód opadowych. Zgodnie z przepisami odrębnymi taka delegacja została zawarta w § 28 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zdaniem Rady Gminy, kwestionowane zapisy planu nie stanowią rażącego naruszenia prawa, stanowią jedynie korekty redakcyjne umożliwiające pełne odczytanie przez osoby zainteresowane prawa miejscowego wraz z przepisami odrębnymi. Podkreślono przy tym, że w tabeli dot. wykazu zabytków dokonano zmian w związku ze zmianą sytuacji prawnej oraz w związku z zaktualizowaniem ewidencji zabytków przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w roku 2010. Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. (Dz .U. nr 75 poz. 474), zmieniającej ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu poinformował gminę o obowiązującym wykazie wojewódzkiej ewidencji zabytków, stąd stosowna informacja została przeniesiona do planu miejscowego. W związku z tym, że przedmiotowa ewidencja stanowi wojewódzką ewidencję zabytków, a plan jednocześnie ustalił uwzględnienie jej ochrony, przedmiotowe zapisy nie stanowią przedmiotu bezpośrednich ustaleń planu, a jedynie część informacyjną planu, co nie deleguje do przeprowadzenia dodatkowych czynności formalno-prawnych wynikających z ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ zmiana przedmiotowej ewidencji dokonywana jest inną ustawą i innym trybem.

Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami oraz w powiązaniu z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wykazane korekty redakcyjne planu pomiędzy wyłożeniami a uchwaleniem planu nie stanowią w ocenie Rady Gminy naruszenia prawa, a jedynie stanowią ustalenia informacyjne dotyczące zasad zagospodarowania poszczególnych terenów, wynikające wprost z przepisów prawa obowiązującego w tym ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Nadto Rada Gminy podkreśliła, że nie stwierdziła konieczności dokonania zmian w przedmiotowej uchwale, gdyż nie uwzględniła uwag nieuwzględnionych przez Wójta, w związku z czym brak było podstaw do zastosowania art. 19 ust. 1 ustawy, stąd bezprzedmiotowe było kolejne wyłożenie projektu planu. Natomiast w trakcie prowadzonej procedury planistycznej zostały podjęte czynności związane z ponowieniem czynności w niezbędnym zakresie, zgodnie z uwzględnionymi uwagami przez Wójta. Projekt planu został dwukrotnie wyłożony, a uchwalony plan w żaden sposób nie narusza udziału zainteresowanych podmiotów w procedurze planistycznej, ponieważ treść uchwały nie zmieniła swoich ustaleń w stosunku do przedmiotowego interesu prawnego. Ponowienia czynności dokonuje się jedynie w uzasadnionych przypadkach, a takie nie wystąpiły, jeżeli przedmiotowe zapisy planu nie naruszają interesu podmiotów uczestniczących w procedurze planistycznej, to zachodzi brak przesłanek dotyczących przeprowadzenia kolejnego wyłożenia.

Założona teza organu nadzoru, dotycząca znamion istotnego naruszenia trybu sporządzenia planu poprzez ograniczenie możliwości zapoznania się z treścią projektu planu, są pozbawione wartości merytorycznych, szczególnie, że uwagi składane przez potencjalne osoby w trakcie wyłożenia projektu planu nie mogły by dotyczyć ani zakresu wykazanych przez skarżącego ustaleń planu ani nie umożliwiają zmian w przepisach powszechnie stosowanych w tym:

1) definicji powszechnie stosowanych,

2) zapisów nie naruszających podstawowej konstrukcji prawnej planu, niewprowadzających dodatkowych nakazów oraz zakazów, jak również mających wpływ na obligatoryjność zapisów przepisów odrębnych w stosunku do podmiotów.

Nadto Rada Gminy podkreśliła, że zapisy skarżonej uchwały nr IV/18/2011 przewidują wymiennność podstawowego przeznaczenia określonych planem terenów oraz na warunkach szczegółowo określonych w planie, umożliwiając jednocześnie prawidłowe funkcjonowanie bardzo skomplikowanej miejscowości Srebrna Góra, położonej w przestrzeni górskiej, posiadającej wiele obszarów i obiektów podlegających ochronie prawnej. Dokonanie stosownych dopuszczeń zostało szczegółowo skreślone w planie w celu umożliwienia przeprowadzenia kluczowych inwestycji dla gminy, przy jednoczesnym ograniczeniu występowania konfliktów przestrzennych. W związku z powyższym określono w ustaleniach planu:

1) w §11 ust.2 pkt 2 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN/U „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej” dopuszczenie zabudowy usług turystyki, która to zgodnie z powszechnie stosowaną definicją należy do głównej grupy usług stanowiąc jej część elementarną. Przeznaczenie to dotyczy zabudowy o charakterze pensjonatowym oraz śródmiejskim i jest predysponowana do objęcia zakresem ustalonych planem przeznaczeń;

2) w § 14 ust.2 pkt 2 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RM2 „tereny zabudowy zagrodowej” dopuszczenie przeznaczenia mieszkaniowego, które to przeznaczenie zgodnie z powszechnie stosowaną definicją stanowi część przeznaczenia podstawowego w formie domu mieszkalnego. Określone przeznaczenie terenu wskazuje podstawowy, ustalony sposób ich użytkowania zgodnie z § 5 ust.7 uchwały i ma zastosowanie do pojedynczego terenu wyznaczonego planem, gdzie zarówno występuje zabudowa mieszkaniowa jak i zagrodowa; pozostałe tereny określone planem nie posiadają stosownego dopuszczenia.

3) Tereny usług:

a) w § 16 ust.2 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UP „tereny usług publicznych”, dopuszczenie zmian przeznaczenia podstawowego na usługowe; w związku ze zmianami systemu oświaty, kultury, zdrowia zarówno w skali kraju jak i w gminie, oraz w związku z tym że usługi publiczne mogą stawać się w części lub w całości usługami komercyjnymi (niepublicznymi) i na odwrót, w zależności od zapotrzebowania, czynnika ekonomicznego wprowadzono stosowne dopuszczenie. Gmina

posiada dla przedmiotowego terenu sporządzoną szczegółową koncepcję ukazującą możliwości zmian zarówno w zakresie przestrzennym (kształtowanie zabudowy) jak i funkcjonalnym. Zawarte w planie ustalenia odnoszą się do pojedynczego terenu i stanowi ograniczoną regulację przeznaczenia.

b) w § 17 ust.2 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT/US „tereny usług sportu i rekreacji” dopuszczenie całkowitego lub częściowego wprowadzenia usług. Określone przeznaczenie terenu wskazuje podstawowy, ustalony sposób ich użytkowania § 5 ust.7 uchwały i ma zastosowanie do dwóch terenów, dla których plan przewiduje wprowadzenie szerszego spektrum usług bez możliwości wprowadzenia uciążliwości.

c) §18 ust.2 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT, UTf „usług turystyki” posiada dopuszczenie całkowitego lub częściowego wprowadzenia usług. Tereny UTf stanowią tereny usług zlokalizowanych w obrębie zabytkowych Fortyfikacji Sowiogórskich i są predysponowane dla funkcji protu rys tycznych podobnie jak tereny istniejących ośrodków wypoczynkowych (UT), jednakże tereny te w łatwy sposób mogą być adoptowane na inne formy usług.

d) w §19 ust.2 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT/KS „tereny usług turystyki oraz obsługi komunikacji” dopuszczenie całkowitego lub częściowego wprowadzenia usług, oraz w §19 ust.2 pkt 2 uchwały „całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem UT/KS na teren obsługi komunikacji”. Dopuszczenie w ramach przeznaczenia obsługi komunikacji oznaczonego symbolem KS jest związane z lokalizacją strategicznych parkingów w obszarze planu. Teren UT/KS jest to teren zlokalizowany w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej dolnej stacji wyciągu krzesełkowego. Lokalizacja w tym miejscu parkingu jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania wyciągu oraz przeniesienia pakowania z rejonu twierdzy (Przełęcz Srebrnogórska). Brak realizacji wyciągu krzesełkowego skutkować będzie brakiem realizacji parkingu w pełnym zakresie. Należy nadmienić, że przeznaczenie „tereny obsługi komunikacji” są pochodnymi usług oraz że poszczególne tereny przeznaczone pod zabudowę wymagają lokalizacji miejsc parkingowych bez określenia maksymalnej ich ilości.

e) w §20 ust.2 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT-M „tereny usług turystyki oraz zabudowy mieszkaniowej” dopuszczenie całkowitego lub częściowego wprowadzenia usług, w §19 ust.2 pkt 2 uchwały „całkowitej lub częściowej zamiany przeznaczenia podstawowego terenu oznaczonego symbolem UT-M na teren zabudowy mieszkaniowej”. W zakresie przeznaczenia mieszkaniowego plan dopuszcza całkowitą zmianę przeznaczenia tylko dla pojedynczego terenu określonego na rysunku planu symbolem UT-M. Przedmiotowe tereny to obszar zabytkowych koszar, w obszarze którego występuje zwarta zabudowa w formie „pierzeli”. Poszczególne parcele zagospodarowane zostały w formie: mieszkań, restauracji i pensjonatów. W związku z powyższym przedmiotowy teren zbliżony jest funkcjonalnie do zabudowy śródmiejskiej, gdzie występuje pełna koegzystencja przeznaczeń mieszkaniowych i usługowych.

f) w §21 ust.2 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem US „tereny usług sportu i rekreacji” dopuszczenie całkowitego lub częściowego wprowadzenia usług. Tereny te znajdują się grupie przeznaczeń usługowych.

g) w §23 ust.2 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UKs „tereny usług sakralnych” posiada dopuszczenie całkowitego lub częściowego wprowadzenia usług. Zapis ten dotyczy pojedynczego terenu. Usługi sakralne mogą podlegać przekształceniu, zgodnie zapisami przepisów odrębnych, nie stanowią celu publicznego a jedynie służą związkom wyznaniowym i są ograniczone do konkretnych nieruchomości, do których posiadają one tytuł prawny. Przeznaczenie podstawowe określone, jako usługi sakralne jest częścią szeroko rozumianych usług. Adaptacja części lub całości domu katechetycznego na inną formę działalności gospodarczej, przy akceptacji parafian, nie narusza przeznaczenia podstawowego a jedynie go wzbogaca.

Strona przeciwna wskazała, że usługi publiczne, sportu, turystyki, sakralne należą do grupy usług wyrażonych rozporządzeniem w sprawie zakresu planu miejscowego. Rozporządzenie to nie wprowadza obligatoryjności stosowanych przeznaczeń zawartych w nim, więc grupa funkcji usługowych stanowi zbiór otwarty przeznaczeń. Określone przeznaczenie terenu wskazuje podstawowy, ustalony sposób ich użytkowania zgodnie z § 5 ust.7 uchwały. W związku z czym wykazanie przez skarżącego dowolności przeznaczenia dla powyższych terenów, gdy przedmiotem ustaleń dla poszczególnych terenów są usługi o różnym charakterze dla których dopuszczone są inne usługi jest nielogiczne i niezasadne.

4) w § 24 ust.2 pkt 2 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem P/U „produkcja”. Wskazany pojedynczy teren posiada możliwość przekształcania terenów produkcyjnych na usługowe. Wprowadzenie stosownego dopuszczenia wynikało z istniejącego sąsiedniego zainwestowania w formie terenów mieszkaniowych. Plan określił dla pojedynczego terenu, że przeznaczenie usługowe jest pochodną funkcją dla produkcji, baz składów. Plan umożliwia rezygnację z przeznaczenia istniejącego w celu zmiany klimatu akustycznego i ograniczenie uciążliwości istniejących zakładów. Jest to jedna z form rewitalizacji zakładów produkcyjnych zaproponowana planem.

5) w §22 ust.2 pkt 3 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem USR „tereny usług sportu i rekreacji niskiej intensywności” dopuszczenie „całkowitej lub częściowej zamiany podstawowego przeznaczenia terenu na przeznaczenie rolnicze”. Zapis stanowi ustalenie dla pojedynczego terenu jako kontynuację przeznaczenia obowiązującego. Plan daje możliwość zagospodarowania przedpola twierdzy w formie upraw agrarnych stanowiących twórczą, pozytywną ingerencję w krajobraz kulturowy miejscowości.

6) w § 25 ust.2 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem ZP1 „zieleni urządzona” posiada dopuszczenie „całościowej lub częściowej zamiany podstawowego na tereny obsługi komunikacji”. Dopuszczenie to zostało szczegółowo określone planem, gdyż teren ten znajduje się w obszarze strefy „A” ścisłej ochrony konserwatorskiej oraz na terenie wpisu do rejestru zabytków pod numerem 625, i historycznie związany był on z zielenią parkową w formie skweru, natomiast w związku z postępowaniem cywilizacyjnym znacząca część tego terenu została przekształcona na miejsca parkingowe. Celem tego zapisu jest umożliwienie koegzystencji obydwu funkcji ze względu na konfigurację terenu (znaczącej różnicy wysokości względnej pomiędzy ulicą Letnią i Zimową) i umożliwienie lokalizowania miejsc parkingowych podziemnych (dostępnych od ul. Zimowej) w stosunku do terenu zieleni urządzonej w formie skweru, który znajduje się na poziomie ul. Letniej ponad parkingami. Ta forma parkowania w obszarach historycznych zyskała aprobatę służb konserwatorskich oraz umożliwia przeprowadzenie odtworzeniowych działań konserwatorskich.

7) w § 31 ust.2 lit. a uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KPJ „tereny pieszo - rowerowe” dopuszczenie wymienności przeznaczenia podstawowego na kolejkę zębatą. Całość wydzielonego planem obszaru stanowi przebieg historycznej Sowiogórskiej Kolejki Zębatej. Szczegółowe zapisy wymienności przeznaczenia związane są z umożliwieniem działań odtworzeniowych dot.: §31 ust.5 pkt 2 uchwały „dopuszczenie prowadzenia działań odtworzeniowych związanych z infrastrukturą kolejki zębatej” oraz ust.6 pkt 2 uchwały „nakaz prowadzenia działań remontowych związanych z budynkami inżynieryjnymi - wiadukty” związane były z umożliwieniem realizacji zadania. W drugim przypadku są one niezbędne zarówno dla funkcjonowania terenów pieszo - jezdnych jak i dla działań odtworzeniowych związanych z kolejką szczególnie że dotyczą terenów znajdujących się w granicach Parku Kulturowego.

Zdaniem Rady, powyższe ustalenia planu w sposób czytelny określają zasady przeznaczenia poszczególnych terenów wyznaczonych planem, gdy zaś organ nadzoru przytaczając zapisy art. 15 ust.2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w powiązaniu z § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. oraz art. 64 Konstytucji RP, jak również przeprowadzając własną ich wykładnię prawną skłania do następujących wniosków:

1) tereny wyznaczone planem mogą posiadać tylko jedno przeznaczenie stanowiąc:

a) wewnętrzną sprzeczność pomiędzy zapisem ustawowym a zapisem rozporządzenia, gdzie zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego występuje teren oznaczony symbolem US określony jako teren sportu i rekreacji, który odnosi się do przeznaczenia sportowego i rekreacyjnego;

b) obligatoryjność wydzielenia liniami rozgraniczającymi wszystkie przeznaczenia odrębne w tym m. in. wydzielenie z terenu:

- cmentarzy obiektów kaplic jako terenu usługowego,
- zieleni urządzonej obiektu muszli koncertowej jako terenu usługi kultury,
- terenu produkcji obiektów terenów usługowych związanych z biurami;

2) jest możliwe sporządzenie planu miejscowego w trzech wymiarach, pomimo braku rekomendacji ustawowej, uwzględniających przeznaczenia które muszą występować razem w dwóch wymiarach np. tereny dróg publicznych oraz kolei - wiadukty; tereny dróg publicznych, kolei oraz wód powierzchniowych śródlądowych - mosty; tereny zabudowy śródmiejskiej z usługami w parterach; zabudowa mieszkaniowa, usługowa, sportowo - rekreacyjna z parkingami podziemnymi; przestrzenie biurowe znajdujące się ponad halami produkcyjnymi; mieszkania pracownicze w gospodarstwach rolniczych znajdujące się ponad pomieszczeniami do magazynowania środków ochrony rolnej, płodów rolniczych; wbudowanych urządzeń infrastruktury technicznej w obiektach produkcyjnych, przemysłowych, mieszkaniowych oraz usługowych; usług handlu i gastronomii w ramach stacji narciarskich, obiektów sportowych i rekreacyjnych.

W dalszej części odpowiedzi na skargę, Rada Gminy stwierdziła, że użyte przez organ nadzoru sformułowanie, iż: „... dopuszczenie zmiany ustalonego w planie przeznaczenia terenów... może powodować naruszenie prawa własności” nie dowodzi jego naruszenia, natomiast sformułowanie że dla „terenów, o których mowa wyżej decydować będzie inny organ” - bez podania delegacji planu jest bezprzedmiotowe, gdyż plan wyraźnie określa przeznaczenie oraz zakres ich zmian, na podstawie których organ wydający decyzję ostateczną bada zgodność jej z miejscowym planem zagospodarowania i bez możliwości uznaniowego decydowania w przedmiotowej decyzji. Zdaniem Rady, zgodnie z ustaleniami planu nie jest możliwe dokonanie zmian określonych przeznaczeń terenów na nieokreślone, gdyż Rada nie wprowadziła ustalenia dowolnego dokonywania zmian przeznaczenia, sposobów zagospodarowania i kształtowania zabudowy.

Również Rada Gminy nie zgodziła się z zarzutem Wojewody, że ustalenia zawarte w § 9 ust 3 pkt 1 lit. b), ust 6 pkt 2, ust 8 pkt 3) skarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem art.15 ust. 2 pkt. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP. Zdaniem Rady Gminy skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem wprowadzony zapis wynikał z warunków jakie postawił Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we wniosku do planu oraz w trakcie uzgodnień. Nadto Rada stwierdziła, że zaskarżony fragment uchwały nie stanowi w żaden sposób rozszerzenia brzmienia żadnego z przepisów ustawy o ochronie zabytków, jak i nie stanowi powtórzenia zapisów ustawy, a także nie stanowi uszczegółowienia czy wyjścia poza ramy tejże ustawy. Uchwała nie zakłada powstania żadnych obowiązków, poza wprost wskazanymi w ustawie, a intencją organu uzgadniającego nie było wprowadzenie dodatkowych ustaleń, lecz wprowadzenie informacji niezbędnej w procesie inwestycyjnym. Sam zapis nawet, w przypadku częściowego uznania prawidłowości rozumowania skarżącego, stanowiłby jedynie nieistotne naruszenie prawa, które nie stanowi podstawy do żądania zawartego w skardze.

W konsekwencji powyższego Rada Gminy stwierdziła, że uchwalając zaskarżony plan zachowała tryb postępowania ustalony w art.17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W zakresie art.19 ust 1 ustawy nie dokonano przedmiotowych czynności ze względu na brak stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, gdyż Rada nie uwzględniła uwag przedstawionych przez Wójta. Ustalenia planu wykazują brak możliwości zmian w jego treści, co uniemożliwia dowolne interpretowanie zapisów uchwały, a co za tym idzie zmian w przedmiotowym dokumencie, co skutkuje zachowaniem art. 15 ust 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz § 4 pkt 1 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie obowiązki, wskazywane w skardze nadal pozostają unormowane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a nie jak uznaje skarżący uchwałą nie naruszając art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem Rady zawarta w skardze argumentacja, nie jest zasadna, co oznacza, że skarga nie powinna być uwzględniona.

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, stwierdzić należy, że kontrola zaskarżonej uchwały Rady Gminy Stoszowice z dnia 11 lutego 2011r., Nr IV/18/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra, wykazała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały nie tylko ze względu na naruszenie wskazanych w skardze przepisów, lecz również ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.– zwanej dalej u.p.z.p.), – co zaś Sąd stwierdził z urzędu.

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 miejscowości Srebrna Góra, Rada Gminy Stoszowice 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 szczegółowo 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.

I tak w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana tym zakresem, nie może pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów. Zgodnie zatem z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Uszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury, w myśl którego, zapisane w tekście planu miejscowego 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. Oznacza to, że plan miejscowy wypełnia dyspozycję cyt. wyżej art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., tylko wówczas, gdy zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez w/w rozporządzenie.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada Gminy Stoszowice postanowiła w § 6 skarżonej uchwały określić zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych przedmiotowym planem. Brzmienie tegoż paragrafu uchwały jest jednak następujące:

„...§6. Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla terenów wyznaczonych niniejszym planem:

1) ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych zgodnie z wielkościami określony w Rozdziale 3, dla poszczególnych terenów;

2) określonych, w ust. 1 parametr nie dotyczy terenów zainwestowanych, gdzie parametr nie jest możliwy do spełnienia, w tym dla działek wydzielonych przed uchwaleniem planu, których wielkość nie pozwala na zabudowanie ich wraz z niezbędnymi urządzeniami;

3) dopuszczenie wydzielania działek mniejszych, niż określone w ust. 1, w przypadku:

a) wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej lub komunikacji,

b) wydzielenia działki gruntu znajdującej się pod budynkiem, niezbędnej do prawidłowego korzystania z niego,

c) gdy wydzielenie nieruchomości ma na celu poprawę warunków zagospodarowania terenu działek przyległych, poprzez przyłączenie działek samodzielnie nie dających się w racjonalny sposób zagospodarować zgodnie z ustaleniami planu;

4) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego powinien wynosić 90° z dopuszczalnym odchyleniem nie większym niż 30°,

5) szerokość wydzielanych działek, mierzona na granicy przylegającej do drogi publicznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę, dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej nie powinna być mniejsza niż 20 m - z wyłączeniem zabudowy szeregowej i bliźniaczej;

6) dopuszczenie scalenia nieruchomości...”W ocenie Sądu, wbrew temu co zapisano w uchwale, przytoczone wyżej przepisy nie zawierają szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości o których jest mowa w cyt. wyżej art.15 ust.2 pkt.8 u.p.z.p, lecz sprowadzają się praktycznie do określenia zasad podziałów nieruchomości.

Wskazać w tym miejscu należy, że instytucja podziału nieruchomości i instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie pomimo, że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce

nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 - zwanej dalej u.g.n.). Według art. 1 ust. 1 pkt 2 u.g.n. reguluje zasady podziału nieruchomości a według pkt 3 wskazanego przepisu - również zasady scalania i podziału nieruchomości (zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio - rozdział 1: „Podział nieruchomości”, rozdział 2: „Scalanie i podział nieruchomości”). Przepis art. 93 ust. 1 u.g.n. stanowi, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu /ust. 2/. Z ust. 2 przywołanego przepisu wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to jednocześnie, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Według art. 101 ust. 1 u.g.n. przepisy rozdziału pn. "Scalanie i podział nieruchomości" regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Przepisy wskazanego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (art. 101 ust. 2). Wynika z nich również, że aby gmina mogła dokonać scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy, to szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości muszą być określone w planie miejscowym (art. 102 ust. 1). Scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 2). O przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scalaniem i podziałem (ust. 3). Procedura scalania i podziału nieruchomości polega zatem - jeżeli jest to zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - na scalaniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scalaniem. Po dokonaniu scalania tj. zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przeprowadzona analiza uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje wyraźne odrębności pomiędzy instytucją scalania i podziału nieruchomości a instytucją podziału nieruchomości. W świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Gminy Stoszowice uprawniona była jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiadała natomiast uprawnienia do określenia warunków i zasad podziałów nieruchomości ani też do wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Uprawnień takich nie przysługują organowi stanowiącemu gminy ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu. Dla potwierdzenia powyższego stanowiska, przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011r., 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 scalania 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(...)".

W rezultacie stwierdzić należy, że Rada Gminy Stoszowice zacytowanym wyżej zapisami zawartymi w § 6 pkt. 1 – 5 uchwały, określając w istocie zasady i warunki podziału nieruchomości, wykroczyła poza przyznany jej przez ustawodawcę zakres kompetencji. Jednocześnie nasuwa się też wniosek, że omawiane regulacje nie zawierają - wbrew temu co zapisano w zdaniu wprowadzającym do przywołanego przepisu - szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Brak w nich bowiem jakichkolwiek unormowań dotyczących czynności, która w ramach instytucji scalania i podziału winna poprzedzać podział, tj. scalania nieruchomości.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała podjęta z naruszeniem wskazanej wyżej art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zasady sporządzania planu, już tylko z tego względu podlega eliminacji z obrotu prawnego w całości, na zasadzie określonej w 28 ust.1 u.p.z.p.

Niemniej jednak podkreślić należy, że Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni akceptuje zawarty w skardze zarzut naruszenia art.15 ust.2 pkt.1 u.p.z.p. w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury - poprzez postanowienia przyjęte w § 11 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 2, § 16 ust. 2 pkt 1, § 17 ust. 2 pkt 1, § 18 ust. 2 pkt 1, § 19 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 1, § 22 ust. 2 pkt 3, § 23 ust. 2 pkt 1, § 24 ust. 2 pkt 2, § 25 ust. 2 pkt 1 oraz § 31 ust. 2 lit. „a” zaskarżonej uchwały. I tak trafnie organ nadzoru zarzuca, że powyższymi ustaleniami planu, polegającymi na dopuszczeniu zamiany /wymienności/ ustalonego w planie podstawowego przeznaczenia terenów, tj.:

1) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej (MN/U) na tereny usług turystyki / § 11 ust. 2 pkt 2/,

2) zabudowy zagrodowej (RM) na tereny zabudowy mieszkaniowej dla terenu RM2 /§ 4 ust. 2 pkt 2/,

3) usług publicznych (UP) na tereny zabudowy usługowej /§ 16 ust. 2 pkt 1/,

4) usług sportu i rekreacji (UT/US) na tereny zabudowy usługowej /§ 17 ust. 2 pkt 1/,

5) usług turystyki (UT, UTf) na tereny zabudowy usługowej /§ 18 ust. 2 pkt 1/,

6) usług turystyki oraz obsługi komunikacji (UT/KS) na tereny zabudowy usługowej albo tereny obsługi komunikacji (§ 19 ust. 2 pkt 1 i 2),

7) usług turystyki oraz zabudowy mieszkaniowej (UT-M) na tereny zabudowy usługowej albo tereny zabudowy mieszkaniowej (§ 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 2),

8) usług sportu i rekreacji (US) na tereny zabudowy usługowej /§ 21 ust. 2 pkt 1/,

9) usług sportu i rekreacji niskiej intensywności (USR) na tereny rolnicze /§ 22 ust. 2 pkt 3/,

10) usług sakralnych (UKs) na tereny zabudowy usługowej /§ 23 ust. 2 pkt 1/,

11) produkcji (P/U) na tereny zabudowy usługowej /§ 24 ust. 2 pkt 2/,

12) zieleni urządzonej (ZP1) na teren obsługi komunikacji /§ 25 ust. 2 pkt 1/,

13) tereny pieszo-rowerowe (KPJ) na tereny kolejki zębatej /§ 31 ust. 2 lit. „a”/ - doszło do naruszenia zasad sporządzenia planu, gdyż dopuszczając możliwość dowolnego, nieobwarowanego żadnymi warunkami, dokonania zamiany /wymiany/ podstawowego przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planem na inne przeznaczenie /wskazane wyżej/, bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu, Rada Gminy naruszyła przepis art.15 ust.2 pkt.1 u.p.z.p.

Zgodnie bowiem z art.15 ust.2 pkt.1 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z przepisu tego wynika nakaz określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oraz określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, cyt. wyżej przepis nie zawiera żadnych ograniczeń (nakazów względnie nakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu gdyż należy to do organu stanowiącego gminy. Przeznaczenie terenu może wynikać z określonej specyfiki danych terenów a niejednokrotnie, wobec braku ustawowego zakazu nie można wykluczyć ustalenia mieszanego przeznaczenia (tak NSA w wyroku z dnia 13 grudnia 2006r., sygn.akt I OSK 1278/06, LEX Nr 362107 oraz w wyroku z dnia 17 listopada 2010r., sygn.akt II OSK 1864/10 – nie publikowany, treść /w:/ orzeczenia.nsa.gov.pl).

Tak jak to już wyżej Sąd zauważył, gmina uprawniona jest do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzw. władztwo planistyczne gminy). Przyznane gminie władztwo planistyczne jest bezsprzecznie wyrazem samodzielności gminy. Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego, co oznacza, że obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie zagospodarowania ustaleń. I tak ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustalając również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny znaleźć

się w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 ustawy wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu, wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 u.p.z.p.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że kwestionowane przez Wojewodę zapisy w/w poszczególnych paragrafów planu, poprzez dopuszczenie przez Radę Gminy możliwości „wymienności” w całości lub w części przeznaczenia podstawowego, jak i dopuszczenie możliwości „zamiany” przeznaczenia terenu podstawowego na inne przeznaczenie, stwarza zagrożenie dowolnego dokonania faktycznej zmiany przeznaczenia terenów, z pominięciem wymaganej procedury, nakazanej przepisem art.17 w związku z art.27 u.p.z.p..

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.

Sąd w pełni podziela twierdzenie organu nadzoru o konieczności jednoznaczności formułowania zapisów planu określających przeznaczenie terenów, a co nie ma miejsca w w/w zapisach planu.

Trafne okazały się także zarzuty Wojewody wskazujące na istotne naruszenie 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 Stoszowice 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 w/w 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 zakwestionowane przez niego przepisy § 9 zaskarżonej uchwały wykraczają 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), a nadto w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39). 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 ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami/ art.31 ust.1, art.32 ust.1, art.33 ust.1 i 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.

Skład orzekający w niniejszej sprawie, podzielił także podniesiony przez organ nadzoru zarzut naruszenia przepisów regulujących tryb uchwalania miejscowego planu zagospodarowania, który miał miejsce w niniejszej sprawie.

Niesporne jest w sprawie, że po kolejnym /II-gim/ wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, wprowadzono do projektu planu zmiany, nie ponawiając w niezbędnym zakresie czynności z art.17 w związku z art.19 ust.1 u.p.z.p.

W ocenie Sądu wprowadzone zmiany polegające na nowym brzmieniu § 5 ust.8 pkt.2 lit.f, § 25 ust. 6 pkt.2, § 36 ust.2, § 37 ust.4 pkt.3 oraz § 9 zaskarżonej uchwały, a dotyczące: ustalenia strefy ochronnej dla zabudowań mieszkalnych i zakładów spożywczych, wprowadzenia nowych definicji użytych w uchwale pojęć, dopuszczenia realizacji specjalnych rozwiązań służących oświetleniu przestrzeni publicznej, określenia terenu ZC2 jak terenu rezerwy terenowej dla rozbudowy cmentarza, dopuszczenia realizacji miejsc postojowych na działkach sąsiednich w stosunku do terenów na których została ustalona minimalna ilość miejsc parkingowych, dopuszczenia budowy zbiorników do magazynowania wód opadowych, umieszczenia i wykreślenia wskazanych obiektów w gminnej ewidencji zabytków oraz wskazania obiektów wpisanych do wojewódzkiej ewidencji zabytków archeologicznych, wymagały chociażby kolejnego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu w celu umożliwienia zainteresowanym zapoznania się z dokonanymi zmianami projektu planu, zwłaszcza, że jak przyznaje sama Rada, zmiana ta nie była następstwem uwzględnienia uwag złożonych do projektu planu.

Odwołać się w tym miejscu należy do stanowiska przyjętego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym, cyt. „... Przestrzeganie etapów stanowienia planu przez organy stanowi gwarancję rozpatrzenia wniosków podmiotów uczestniczących w postępowaniu planistycznym. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązanie przyjęte w uchwalonym planie...” /por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008r., sygn.akt II OSK 17/08, LEX Nr 470949/.

Sąd nie podziela tym samym stanowiska Rady, że zapisy planu dot. zabytków mają jedynie charakter informacyjny, z tej to przede wszystkim przyczyny, że m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, czyli źródłem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie /art.87 ust.2 Konstytucji R.P./.

Tak jak to już Sąd podkreślił, sądowa kontrola legalności uchwały ustalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinna obejmować nie tylko treść planu, ale również prawidłowość procedury planistycznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – podobnie jak wcześniejsza regulacja – podtrzymała sformalizowany tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego. W art. 17 u.p.z.p. szczegółowo określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Poprzez likwidację instytucji zarzutów (przewidzianych w ustawie z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym) ustawodawca zrezygnował z kontroli sądowej na etapie sporządzania planu, dążąc tym samym do jej uproszczenia. Zważyć należy, że likwidując instytucję zarzutów i sprzeciwu ustawodawca jednocześnie wprowadził w to miejsce uwagi do projektu planu (art. 18 u.p.z.p.) – podtrzymując tym samym udział czynnika społecznego w procedurze sporządzania planu i stwarzając jedną z możliwości wpływania przez niego na treść planu. Uwagi o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy dotyczyć mogą wyłącznie projektu planu w postaci w jakiej wyłożony został do publicznego wglądu. Złożone uwagi w pierwszym rzędzie obowiązany jest rozpatrzyć organ sporządzający projekt planu – wójt, burmistrz, prezydent (art. 17 pkt 12 ustawy). W przypadku uwzględnienia uwag wskazany organ wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia tych uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Uwzględnienie uwag na tym etapie może też spowodować ponowienie w niezbędnym zakresie procedury planistycznej. Natomiast uwagi nieuwzględnione wójt, burmistrz, prezydent przedstawia radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego (art.17 pkt 14 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 20 ust.1 u.p.z.p., rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając

jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Z przytoczonych przepisów wynika, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem złożonym proceduralnie, w toku którego rada gminy dokonuje kilku czynności o doniosłych skutkach prawnych. Czynności te wymagają pewnej chronologii – możliwość dokonania jednej wynika z dokonania poprzedniej, jednakże ustawodawca uznał, że wszystkie składają się na jeden akt uchwalenia planu miejscowego (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, W-wa C.H. Beck 2005, s. 188).

Z treści art. 20 ust. 1 u.p.z.p., wynika że jednym z elementów owej procedury wiążących radę przy uchwalaniu planu jest podjęcie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag co do projektu planu. Rozstrzygnięcie w tym zakresie, wraz z częścią tekstową planu oraz częścią graficzną stanowi załącznik do uchwały (art. 20 ust. 1). Gramatyczna wykładnia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że rozstrzygnięcie rady co do wniesionych uwag musi mieć charakter merytoryczny. Rada musi bowiem ocenić zasadność wniesionej uwagi czego efektem będzie jej uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie). Rozstrzygając co do sposobu rozpatrzenia uwag - niezależnie od tego czy nastąpi to w jednym głosowaniu dotyczącym również planu, czy też w odrębnej uchwale, podjętej przed uchwałą w sprawie planu - rada musi opowiedzieć się, czy uwagi uwzględnia czy też nie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, że o rozstrzygnięciu uwag można mówić tylko w razie merytorycznego uzasadnienia ich przyjęcia lub odmowy uwzględniania, które uzupełnione jest aktem głosowania / por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010r., sygn. akt II OSK 466/10, LEX Nr 597616/.

Podobny pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008r., sygn.akt II OSK 17/08 /nie publik., treść /w:/ orzeczenia.nsa.gov.pl/, stwierdzając, cyt.: „... rozpoznanie uwag do projektu planu winno być nastąpić indywidualnie, nie zaś w formie wykazu uwag. Za spełnienie warunku rozpoznania uwag nie może, w ocenie Sądu, być uznana krótka wzmianka o sposobie ich rozpoznania zawarta w wykazie uwag bez wskazania szczegółowych motywów nieuwzględnienia uwag. Taki sposób rozstrzygnięcia uwag prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której wnoszący uwagę nie otrzymuje informacji z jakich to względów jego uwagi nie zostały uwzględnione...”.

Również w sprawie oznaczonej sygn.akt II OSK 2587/10 Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 marca 2011r. /nie publik., treść /w:/ orzeczenia.nsa.gov.pl/ stwierdził, że , cyt. : „... Każda ze zgłoszonych uwag musi być bowiem rozpatrzona indywidualnie, a w konsekwencji rozstrzygnięcie w tym zakresie także musi mieć charakter indywidualnej uchwały. Wobec tego, chociaż wykładnia gramatyczna nie daje jednoznacznej odpowiedzi jak dokładnie miałyby wyglądać rozstrzygnięcie w kwestii uwag do planu, to wykładnia funkcjonalna i systemowa tej normy pozwala uznać, że rozpatrzenie uwag powinno być czynnością odrębną od uchwalenia planu i poprzedzającą jego uchwalenie, aby ewentualnie uwzględnione uwagi zawrzeć w projekcie planu. W takiej sytuacji akt zawierający rozstrzygnięcie w sprawie uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu a uwagi powinny zostać poddane indywidualnym głosowaniom i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę, które burmistrz powinien uwzględnić w planie oraz uwag nieuwzględnionych. W ten sposób uchwała zawierająca rozstrzygnięcie w sprawie uwag będzie mogła stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu. Jednocześnie wobec tego, że ustawodawca nie narzucił w formie normatywnej, jak powinna postępować rada gminy poddając rozpatrzeniu poszczególne uwagi zgłoszone do projektu planu, a następnie podejmując uchwałę co do sposobu rozstrzygnięcia w kwestii danej uwagi, najbardziej właściwe wydaje się ujęcie tego etapu postępowania w protokole z sesji poświęconej realizacji art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ...”.

W rozpatrywanej sprawie – zdaniem Sądu – powyższy wymóg nie został spełniony. Kwestionowana uchwała zawiera wprawdzie załącznik nr 3 oznaczony jako „Rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra”, lecz z materiału sprawy /protokół Nr IV/2011 z sesji Rady Gminy Stoszowice z dnia 11 lutego 2011r., godz.rozpoczęcia 15.00, godz.zakończenia 17.30/ - nie wynika, aby Rada rozpatrywała poszczególne uwagi wniesione do projektu planu, jak i nie wynika by rozstrzygała o sposobie rozpatrzenia każdej z uwag. Na sesji Rady Gminy Stoszowice głosowaniu poddano

zaś jednocześnie projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami nr 2 i 3.

Przedstawione wyżej okoliczności prowadzą do wniosku, że Rada Gminy Stoszowice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miejscowości Srebrna Góra, nie rozstrzygając w istocie o sposobie rozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu planu.

Takie działanie – w ocenie Sądu - w istotnym stopniu narusza art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podkreślić przy tym należy, że ustawodawca przewidział bowiem bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – najpierw przez organ sporządzający projekt planu (organ wykonawczy gminy) a następnie – w zakresie uwag nieuwzględnionych – przez organ stanowiący gminy.

W orzecznictwie wskazuje się, że „możliwość wniesienia uwag służy temu, aby ten, którego interes prawny lub uprawnienia zostaną naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mógł jeszcze w trakcie projektowania planu przedstawić do rozważenia swoje racje. Rację te winny zostać wzięte pod rozwagę. Przede wszystkim zaś rada gminy powinna rozważyć naruszenie interesu prawnego lub prawa osoby wnoszącej uwagę, czyniąc to winna skonfrontować interes indywidualny z interesem przemawiającym za ustaleniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uwzględnić okoliczności, które w myśl art. 1 ust. 1 ustawy, w zagospodarowaniu przestrzennym się uwzględnia” (por. wyrok z dnia 19 grudnia 2007 r. II SA/Gd 576/07, LEX nr 390849).

Mając na uwadze, że powszechnie zaakceptowane zostało stanowisko prezentowane w nauce jak i judykaturze, zgodnie z którym rada gminy musi zapoznać się z treścią każdej uwagi i nie może rozstrzygać jednocześnie o wszystkich uwagach nieuwzględnionych przez organ sporządzający projekt planu (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, W-wa C.H. Beck 2005, s.190 /2/, wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010r., sygn.akt II OSK 337/10, LEX nr 599397) 188), stwierdzić należy, że zaniechanie przez Radę Gminy Stoszowice ustawowego obowiązku rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu wyłożonego planu kwalifikuje się jako istotne naruszenie art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozbawiające podmioty wnoszące uwagi - prawa do dwukrotnej ich oceny.

Na marginesie Sąd zauważa, że nie jest precyzyjne stwierdzenie w opisanym wyżej załączniku nr 3, iż w szczególności - w okresie wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu tj. od 15 września 2010r. do 7 października 2010r., wniesiono do projektu przedmiotowego planu 10 uwag, jako, że tak z dokumentacji planistycznej, jak i z danych tegoż załącznika wynika, że to 10 /dziesięć/ osób zgłosiło w tym okresie uwagi do projektu planu, lecz ilość tych uwag była znacznie większa, jako, że sama tylko p. Agnieszka Bielecka wniosła 95 /dziewięćdziesiąt pięć/ uwag.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje swoją podstawę w art. 151 u.p.p.s.a. H.B. 30.01.2012 r.