



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4945

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 264/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 maja 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Czernica

z dnia 25 maja 2012 r. Nr XVII/166/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czernica, gmina Czernica

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;**

**III. zasądza od Gminy Czernica na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada Gminy Czernica na sesji dnia 25 maja 2012 r. podjęła uchwałę nr XVII/166/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Czernica.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości z uwagi na naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.) oraz § 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, dalej w skrócie r.w.z.p.), a ponadto:

- art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej w skrócie u.p.b.) w zw. z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm., dalej w skrócie r.w.t.) **odnośnie § 10 ust. 19 pkt 4 i pkt 5 zaskarżonej uchwały,**

- art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 2 i ust.3 oraz art. 34 ust. 3 u.p.b. **odnośnie § 4 ust. 16 pkt 2 i pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały we fragmencie: „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatora gazociągu”,**

- art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i art. 93- art. 99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej w skrócie u.g.n.) **odnośnie § 7 ust. 2 i ust. 7 zaskarżonej uchwały,**

- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r. w.z.p. **odnośnie § 8 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „po uzgodnieniu z ich zarządcami”, pkt 2 we fragmencie: „i po uzgodnieniu z właścicielami terenów”, pkt 4 we fragmencie: „w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości” i pkt 6 we fragmencie: „w uzgodnieniu z operatorem sieci”, ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, ust. 3 pkt 3 we fragmencie: „zgodnie z warunkami określonymi przez administratora sieci”, ust. 4 pkt 2 we fragmencie: „za zgodą ich zarządcy”, ust. 6 pkt 1 we fragmencie: „oraz przez operatora sieci”, ust. 7 pkt 2 we fragmencie: „oraz w uzgodnieniu z zarządcą sieci” i pkt 5 we fragmencie: „po uzgodnieniu z zarządcą sieci” oraz ust. 10 pkt 3 zaskarżonej uchwały,**

- art. 14 ust. 1 u.p.z.p. **odnośnie § 8 ust. 7 pkt 4 we fragmencie: „na koszt inicjatora zmian”,**

- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.w.z.p. **odnośnie § 8 ust. 8 zaskarżonej uchwały,**

- art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej w skrócie u.d.p.) **odnośnie § 8 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „i uzgodnieniami z zarządcami dróg” oraz § 9 ust. 6 we fragmencie: „po uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi”, pkt 2 tego ustępu we fragmencie: „oraz w uzgodnieniach z zarządcami dróg” i ust. 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”,**

- art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.w.z.p. **odnośnie § 7 ust. 7 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „budowlanej”.**

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, iż postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały ujawniło, że w trakcie sporządzania przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania. Działanie to miało miejsce poprzez niezamieszczenie w części graficznej planu ustaleń dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w postaci linii zabudowy. Mocą § 6 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały Rada określiła linie zabudowy obowiązujące na obszarze objętym niniejszym planem, stanowiąc: „Zasady sytuowania budynków na obszarze objętym planem: 1) ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy od linii

rozgraniczających dróg: „a) oznaczonych na rysunku planu symbolem KD(G)/KD(Z)-10 m, b) oznaczonych na rysunku planu symbolem KD(L)/KD(Z)-8 m, c) oznaczonych na rysunku planu symbolem KDD-6 m, d) oznaczonych na rysunku planu symbolami KDP-5 m, e) oznaczonych na rysunku planu symbolami KDW-5 m.” Załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, stanowiący jej integralną część rysunek terenu objętego planem nie zawiera już tych linii. Jest to o tyle istotne, że plan w znacznej części swego obszaru przewiduje dla objętych nim terenów przeznaczenie mieszkaniowe, usługowe i produkcyjne, a więc przewidujące (dopuszczające) zabudowę.

Zdaniem organu powyższe powoduje, że w przypadku znacznego obszaru objętego niniejszym planem, w szczególności terenów MU (tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej), MW (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), U (tereny zabudowy usługowej), UA (tereny usług administracji), UO (tereny usług oświaty), US (tereny usług i rekreacji) i P (tereny zabudowy produkcyjnej) brak jest możliwości powiązania ustaleń treści planu w zakresie linii zabudowy z rysunkiem planu. Brak na rysunku planu wskazanych w tekście planu ustaleń dotyczących linii zabudowy powoduje konieczność wyeliminowania z jego treści zapisów odnoszących się do przeznaczenia terenów 1-4MN, 1-2MW, 1-17MU, 1U, 1-2UO, 1-2UA, 1-2US i 1-2P, jako niemających odniesienia do rysunku w zakresie wspomnianych linii.

W ocenie organu nadzoru analiza regulacji art. 20 ust. 1 u.p.z.p. pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów. Skoro w tekście planu Rada w sposób wiążący określiła linie zabudowy od linii rozgraniczających dróg, to równocześnie była zobowiązana do odzwierciedlenia takiego ustalenia na załączniku graficznym.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną polegająca na wprowadzeniu w tekście planu ustaleń, których nie odzwierciedlono na rysunku planu, stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Brak określenia obligatoryjnych elementów zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w integralnej części uchwały w sprawie planu miejscowego, powodujące sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej z ustaleniami części graficznej stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 r.w.z.p. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jest niezgodność ustaleń przyjętego tą uchwałą planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenów 2-5R (tereny rolnicze) i 1-17MU (tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej) z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjętego uchwałą nr VIII/38/2007 Rady Gminy Czernica z dnia 29 czerwca 2007 r., obowiązującego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. 25 maja 2012 r.

W § 10 ust. 3 uchwały Rada Gminy określiła przeznaczenie terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami 1-17MU jako terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej, gdzie przeznaczeniem podstawowym, zgodnie z pkt 1 tego ustępu jest: zabudowa mieszkaniowo-usługowa, mieszkaniowa lub usługowa. Przepis ten, za pomocą wyrażonej zwrotem „lub” alternatywy łącznej dopuszcza m.in. możliwość realizacji na wymienionych terenach zabudowy usługowej jako przeznaczenia samodzielne. Z kolei dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2-5R § 10 ust. 4 pkt 1 uchwały przewiduje jako przeznaczenie podstawowe tereny rolnicze.

Zwrócono uwagę, iż obszary określone w miejscowym planie jako 1-17MU, wobec których plan dopuszcza realizację zabudowy usługowej jako zabudowy samodzielnej, na rysunku obowiązującego w dniu uchwalania planu studium oznaczone są jako 3.4 MU, 3.5MU i 3.3.M. Ustalenia studium dla tych terenów w zakresie możliwości realizowania na nich funkcji usługowej przedstawiają się następująco:

1) w przypadku terenów MU tereny te określone zostały jako tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej oraz związanej z nieuciążliwą działalnością gospodarczą, dopuszczając jedynie: a) nieuciążliwe usługi niekomercyjne, b) obiekty i zagospodarowanie sportowo-rekreacyjne, pod warunkiem, że nie będzie stanowiło uciążliwości dla sąsiadującej zabudowy mieszkaniowej i usług chronionych;

2) w przypadku terenów M tereny te zostały określone jako tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej, głównie zabudowy jednorodzinnej lub wielorodzinnej o zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej charakterze, dopuszczając jedynie: a) prowadzenie nieuciążliwej działalności gospodarczej budynku

mieszkalnym lub świadczeniu w nim usług niekomercyjnych, b) nieuciążliwe usługi niekomercyjne na wydzielonych działkach lub terenach, c) lokalizację usług podstawowych (towarzyszących zabudowie mieszkaniowej) w osobnych budynkach lub na wyodrębnionych działkach lub terenach, d) obiekty i zagospodarowanie sportowo- rekreacyjne, pod warunkiem, że nie będzie stanowiło uciążliwości dla sąsiadującej zabudowy mieszkaniowej;

Zdaniem Wojewody studium na żadnym z wymienionych terenów nie zezwala na realizację samodzielnego przeznaczenia pod usługi.

Natomiast obszary oznaczone w planie jako 2-5R, wobec których plan przewiduje przeznaczenie rolnicze, na rysunku przedmiotowego studium oznaczone są jako 3.1.ZN, 3.2.ZN, 3.3.ZN i 12.4ZN. Studium określa te tereny jako tereny z przewagą zieleni nieurządzonej (łąki, zadrzewienia, zakrzewienia, zespoły lasów łęgowych) oraz wód powierzchniowych (cieki powierzchniowe, oczka wodne, starorzecza, stawy oraz zbiorniki wodne po wyrobiskach). Studium przewiduje dla tych terenów m.in. urządzenia i obiekty związane z ochroną przeciwpowodziową, ekstensywne zagospodarowanie rekreacyjne oraz konieczność zachowania wszelkich zbiorników wodnych, lasów łęgowych, zadrzewień i zakrzewień. Kierunki zagospodarowania dla tych terenów wyznaczone w studium nie przewidują zatem przeznaczenia rolniczego.

Zdaniem Wojewody za niezgodne ze studium należy uznać odmienne określanie w planie funkcji wiodącej bądź wyłącznej terenu przy pozostawianiu funkcji określonej w studium jako uzupełniająca w planie jako funkcji wiodącej albo wyłącznej (odwrócenie proporcji - zmiana funkcji wiodącej/wyłącznej).

W przekonaniu organu nadzoru skoro zaskarżona uchwała zawiera sprzeczność w swoich ustaleniach poprzez nieokreślenie na rysunku planu jego obowiązującego ustalenia czyli wskazanych w tekście linii zabudowy oraz ustala bądź dopuszcza możliwość ustalenia przeznaczenia terenów 1-17MU i 2-5R w sposób odmienny od przewidzianego w studium to naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

W tej sytuacji zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Wniosek o stwierdzenie nieważności nie byłby zasadny wyłącznie odnośnie wymienionych wyżej terenów, a także pozostałych terenów dla których plan przewiduje możliwość zabudowy, tj. terenów MN, MW, U, UO, UKS, UA, US i P. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nr XVII/166/12 w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 1-17MU i 2-5R oraz w zakresie sprzeczności ustaleń tekstu planu z jego rysunkiem odnośnie terenów MN, MW, U, UO, UKS, UA, US, P i MU (w zakresie linii zabudowy) z pozostawieniem ustaleń dla pozostałych terenów nieprzewidujących już zabudowy, spowodowałoby zmianę intencji Rady uchwalającej plan dla wsi Czernica oraz brak możliwości jego prawidłowego wykonania w takiej sytuacji. Takie działanie, polegające na stwierdzeniu nieważności planu miejscowego jedynie w zakresie ustaleń dla znacznej większości jego terenów, ograniczałoby integralność przyjętego planu.

Dalej organ nadzoru podniósł, iż w § 10 ust. 19 pkt 4 i 5 uchwały, ustalając przeznaczenie i szczegółowe zasady zagospodarowania terenów 1-8 KDP czyli terenów ciągów pieszo- jezdnych, ustalono szerokość tych ciągów stanowiąc: 4) szerokość jezdni utwardzonej ustala się minimalnie na 3 m, 5) szerokość chodnika ustala się minimalnie na 1,5 m." Tymczasem zgodnie z § 14 ust. 2 r.w.t. „dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów." Minimalna szerokość ciągu pieszo-jezdnego została zatem ściśle określona w akcie prawnym powszechnie obowiązującym. Działający na podstawie upoważnienia ustawowego Minister Infrastruktury nie przyznał organom stanowiącym gminy możliwości modyfikacji wspomnianego parametru w planach miejscowych. Rada określając minimalną szerokość stanowiących części składowe ciągu pieszo-jezdnego jezdni i chodnika na odpowiednio 3 m i 1,5 m (łącznie 4,5 m) zmodyfikowała w tym zakresie przepis prawa wyższego rzędu, który przewiduje tę szerokość jako wynoszącą minimalnie 5 m.

Na marginesie tej części zarzutów organ nadzoru dodał, że stwierdzenie nieważności zapisów dotyczących szerokości ciągu pieszo-jezdnego powoduje, że teren ten jako teren komunikacji pozbawiony jest jednego z obowiązkowych ustaleń wymaganych przez § 4 pkt 9 lit. a r.w.z.p. w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., tj. elementu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji w postaci parametru układu komunikacyjnego (tu: szerokości ciągu pieszo-jezdnego).

Następnie cytując § 4 ust. 16 pkt 2 i pkt 3 lit. „c” uchwały, w którym postanowiono, że „przez obszar objęty planem przebiega gazociąg przesyłowy wysokiego ciśnienia gazu ziemnego relacji Zamknięcie Obwodnicy Wrocławskiej o średnicy nominalnej DN 300 oraz ciśnieniu nominalnym PN 6,3 MPa, dla którego ustala się strefę ochronną o szerokości 15 m, licząc od osi gazociągu, zgodnie z przepisami odrębnymi: 2) ustala się obowiązek uzgodnienia z operatorem sieci gazowej lokalizacji obiektów wzdłuż strefy ochronnej przed wydaniem pozwolenia na budowę, 3) dla w/w strefy ochronnej ustala się następujące zasady zagospodarowania: c) dopuszcza się lokalizację sieci podziemnego uzbrojenia technicznego po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatora gazociągu”, podniesiono, że całkowicie niezasadny pozostaje fragment tego, a mianowicie „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatora gazociągu”, gdyż sprzeczny jest on z przepisami, określającymi organy właściwe do wydawania zezwoleń, opinii czy dokonywania uzgodnień projektów budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, jak również wskazującymi wyczerpująco elementy wniosku wymagane dla wydania pozwolenia na budowę oraz obowiązkowe elementy projektu budowlanego.

Organy właściwe, uczestniczące w procedurze wydawania pozwolenia na budowę, oraz wymogi jakie musi spełnić inwestor w toku tej procedury wymienione są w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i gdyby ustawodawca był zainteresowany ich zmianą albo uzupełnieniem zamieściłby stosowną regulację w akcie prawnym rangi ustawowej bądź przekazałby kompetencję do uregulowania przedmiotowej materii w akcie wykonawczym do ustawy. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Zdaniem Wojewody wobec uregulowania trybu tego postępowania w aktach rangi ustawowej Rada Gminy absolutnie nie może wprowadzać dodatkowych przepisów prawnych modyfikujących procedurę administracyjną dotyczącą uzyskania pozwolenia na budowę.

Podobne zastrzeżenia organ nadzoru wywiódł wobec zapisów § 8 uchwały stanowiących, iż „1. Ustala się ogólne zasady uzbrojenia terenu: 1) wszystkie liniowe elementy infrastruktury technicznej na terenach zainwestowanych, docelowo należy sytuować pod ziemią, w liniach rozgraniczających ulic istniejących lub projektowanych (z wyłączeniem jezdni) po uzgodnieniu z ich zarządcami, 2) w sytuacjach uzasadnionych względami technicznymi bądź bezpieczeństwa, dopuszcza się prowadzenie napowietrznych i podziemnych sieci infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg i ulic, pod warunkiem zachowania ustaleń przepisów odrębnych i po uzgodnieniu z właścicielami terenów, 4) prowadzenie odcinków sieci poza liniami rozgraniczającymi ulic, w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości, wymaga formalno-prawnego ustalenia zasad dostępności w sytuacjach awaryjnych lub w celu modernizacji sieci, 6) istniejące sieci i urządzenia infrastruktury technicznej mogą podlegać likwidacji, modernizacji, rozbudowie, w uzgodnieniu z operatorem sieci. 2. W zakresie zaopatrzenia w wodę ustala się: 1) zaopatrzenie dla celów bytowo-gospodarczych, ochrony przeciwpożarowej z istniejącej lub projektowanej sieci wodociągowej, na warunkach określonych przez zarządcę sieci, (...) 3. W zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków ustala się: 3) wymóg podczyszczania przemysłowych i technologicznych ścieków o przekroczonych, dopuszczalnych wartościach zanieczyszczeń przed odprowadzeniem do kanalizacji, na własnych urządzeniach inwestorów i zlokalizowanych na ich własnym terenie, zgodnie z warunkami określonymi przez administratora sieci (...) 4. W zakresie odprowadzania wód opadowych ustala się: 2) odprowadzenie wód opadowych poprzez istniejące lub projektowane kolektory do istniejących lub nowo realizowanych odbiorników za zgodą ich zarządcy, (...) 6. W zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się: dopuszcza się na terenach nowego zainwestowania realizację sieci gazowych przesyłowych lub rozdzielczych oraz lokalizację stacji redukcyjno-pomiarowych w zależności od potrzeb-na warunkach określonych w przepisach odrębnymi oraz przez operatora sieci, po przeprowadzeniu analizy opłacalności tej inwestycji, (...) 7. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: „modernizację, rozbudowę lub budowę nowych elektroenergetycznych linii kablowych średniego i niskiego napięcia wraz z niezbędnymi urządzeniami technicznymi dla zasilania terenów nowego zainwestowania, na warunkach określonych w przepisach odrębnych oraz w uzgodnieniu z zarządcą sieci, 5) zaleca się kablowanie istniejących odcinków sieci napowietrznych w rejonach nowego zainwestowania, po uzgodnieniu z zarządcą sieci, (...) 10. W zakresie melioracji ustala się: 3) w przypadku zmiany sposobu zagospodarowania terenu oraz planowania inwestycji kolidujących z urządzeniami melioracyjnymi należy uzgodnić projekt planowanych inwestycji z zarządcą sieci”.

W tym kontekście wskazano, że w przepisach u.p.z.p. oraz r.w.z.p. określono jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Rada nie powinna była zatem wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do wyrażenia zgody, uzgodnienia lub określenia warunków odnośnie ustalonego w planie przebiegu sieci infrastruktury technicznej. Układ ten powinien być określony jednoznacznie, a nie warunkowo- w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie uprawnień określonym podmiotom i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Wskazane przepisy uchwały dopuszczają również odstępstwa od ustalonego, zwłaszcza na rysunku planu, i będącego obowiązkowym ustaleniem planu (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), przebiegu infrastruktury technicznej po uzgodnieniu z właścicielem terenu lub zarządcą sieci. Biorąc pod uwagę fakt, iż budowa obiektów infrastruktury technicznej może stanowić inwestycję celu publicznego, ich lokalizacja jest potencjalnie źródłem ograniczenia prawa własności (gmina może przeznaczyć na realizację zadań publicznych także tereny prywatne). Powierzenie przez Radę władztwa w zakresie decydowania o przebiegu obiektów infrastruktury technicznej innemu podmiotowi może w efekcie prowadzić do decydowania przez ten podmiot o własności prywatnej, co stoi w sprzeczności m. in. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p.

Niedopuszczalne jest zatem ustalenie dowolnego przebiegu infrastruktury technicznej na podstawie uzgodnień z zarządcą sieci bądź właścicielem terenu, bowiem w przypadku obowiązywania planu miejscowego, inwestycje celu publicznego są lokalizowane bezpośrednio na podstawie ustaleń tego planu. Zapisy planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza odnoszące się do rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, powinny być więc określane precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Podsumowując tę grupę zarzutów Wojewoda podniósł, iż przyznawanie określonym podmiotom uprawnień do wyrażania zgody, uzgadniania, czy ustalania warunków modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej stanowi wykroczenie poza granice kompetencji do regulowania tych zasad, przyznanej mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Ponadto regulacje takie mogą wkraczać w materię uregulowaną już przepisami aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze nadrzędnym, w szczególności w zakresie ustawowych uprawnień wskazanych wyżej podmiotów uczestniczących w procedurze wydawania pozwolenia na budowę.

Idąc dalej organ przywołał treść § 7 ust. 2 uchwały, iż „pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz w celu wytyczenia dróg wewnętrznych, ciągów pieszych, rowerowych, miejsc postojowych lub budowy przepompowni ścieków, dodatkowych stacji transformatorowych dopuszcza się wydzielenie działek o wielkościach i na warunkach wynikających z uzgodnień z zarządcami sieci oraz przepisów odrębnych” i jej § 7 ust. 7 mówiący, że „dopuszcza się wprowadzenie podziału innego niż według wytycznych wskazanych w ust. 5 i 6 jedynie w przypadkach, gdy spełnienie wymagań jest niemożliwe ze względu na lokalne uwarunkowania albo kształt nowo wydzielanej działki budowlanej umożliwia usytuowanie na niej budynku mieszkalnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, o których mowa w ust. 5 i 6”.

Zdaniem Wojewody z przytoczonych przepisów wynika, że w przedmiotowej uchwale ustalono zasady podziału terenu na działki, gdy tymczasem przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 i ust. 2 u.g.n., według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia.

Organ nadzoru uważa, że w związku z faktem, iż procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w art. 93- art. 99 u.g.n. to brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega. Reasumując dłuższe wywody Wojewoda wskazał, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Podkreślił także, iż postępowanie podziałowe oraz postępowanie

scaleniu - podziałowe stanowią przedmiot odrębnych uregulowań u.g.n., i co równie istotne obydwie postępowania znacznie się od siebie różnią.

Według 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. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy u.p.z.p. nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, co oznacza m.in., że zamieszczenie w planie miejscowym postanowień regulujących procedurę podziału nieruchomości stanowi przekroczenie kompetencji przez radę gminy.

Dalej przywołano § 8 ust. 7 pkt 4 uchwały, w świetle, którego „w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: 4) w przypadku zaistnienia ewentualnych kolizji projektowanego zainwestowania z urządzeniami elektroenergetycznymi, dopuszcza się przebudowę tych urządzeń (przełożenie lub skablowanie) na koszt inicjatora zmian, w oparciu o warunki przebudowy uzgodnione z zarządcą sieci.” Powyższym uregulowaniem zobowiązano inicjatora przebudowy urządzeń elektroenergetycznych do pokrycia kosztów tej przebudowy.

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie tego typu regulacji w planie miejscowym jest niedopuszczalne z uwagi na zakres i treść tego opracowania, a także na charakter wprowadzonych zobowiązań. Plan miejscowy ma bowiem służyć ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określeniu sposobów ich zagospodarowania (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Jego regulacje powinny zatem odnosić się do nieruchomości objętych planem. Nie sposób uznać postanowienia o kosztach przebudowy sieci elektroenergetycznej (ani zresztą żadnych innych instalacji, urządzeń, budynków czy budowli) za regulację dotyczącą zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Następnie zacytowano § 8 ust. 8 uchwały, w którym zawarto następujące postanowienia: „w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów ustala się: „1) obowiązek gromadzenia i utylizacji stałych komunalnych zgodnie z programem gospodarki odpadami przyjętym w gminie Czernica oraz z przepisami odrębnymi, 2) odpady inne niż komunalne należy zagospodarować zgodnie z gminnym planem gospodarki odpadami oraz wymaganiami przepisów odrębnych, 3) dopuszcza się wyznaczenie osłoniętych zielenią miejsc segregacji odpadów stałych na terenach publicznych w uzgodnieniu z ich zarządcą.”.

W ocenie Wojewody wprowadzone unormowania nie mieszczą się w ramach władztwa planistycznego gminy. Jakkolwiek uprawnienia Rady Gminy do wprowadzenia regulacji dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie budzą wątpliwości, to jednak realizacja tej normy powinna dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, zgodnie z celem uchwały, określonym w art. 14 ust. 1 tej ustawy. Oznacza to, że wprowadzone w tym zakresie ustalenia muszą odnosić się do sposobu zagospodarowania nieruchomości, a nie zachowania osób fizycznych lub prawnych w związku z ich obowiązkiem, jako właścicieli, utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Przywołując treść art. 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 3b oraz ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 391) oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.) organ wskazał, iż absolutnie nie można przyjąć, że ustanowione w § 8 ust. 8 uchwały obowiązki w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów (w tym odpadów komunalnych) stanowią realizację zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zdefiniowanych w § 4 pkt 9 r.w.z.p. Obowiązki zawarte w § 8 ust. 8 uchwały ciążyą na ich adresatach z mocy ustawy i ustawodawca nie przewidział możliwości ani konieczności ich konkretyzacji i powtarzania w drodze aktu prawa miejscowego. Zdaniem Wojewody kwestionowane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co powinno zostać uznane za istotne naruszenie prawa, w szczególności zasad sporządzania planu miejscowego, o czym mowa w art. 28 ust. 1 wspomnianej ustawy.

Kontynuując zarzuty przywołano treść § 8 ust. 2 pkt 2 uchwały, wedle którego „w zakresie zaopatrzenia w wodę ustala się: 2) lokalizacja rozdzielczej sieci wodociągowej na terenach istniejącej i planowanej zabudowy w liniach rozgraniczających dróg, a na terenach nieprzewidzianych na terenach istniejącej i planowanej zabudowy w liniach rozgraniczających dróg, a na terenach nieprzewidzianych pod zabudowę, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi i uzgodnieniami z zarządcami dróg." Przytoczono również fragmenty dalszych zapisów § 9 uchwały „6. W liniach rozgraniczających dróg i ulic po uzgodnieniu z właściwym zarządcą drogi dopuszcza się: 2) prowadzenie sieci infrastruktury technicznej na warunkach określonych w przepisach odrębnych oraz w uzgodnieniach z zarządcami dróg, 10. W bilansie miejsc postojowych dopuszcza się uwzględnienie przyulicznych miejsc postojowych za zgodą zarządcy drogi."

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej zapisy wykraczają poza przyznaną Radzie Gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 r. w.z.p., zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Kompetencja ta nie obejmuje regulacji w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzgodnienia z zarządcą drogi publicznej, a przez to stanowienia w kwestii ustawowych zadań zarządcy drogi.

Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w akcie rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Ponadto brak określonej kompetencji dla Rady Gminy do przyznawania upoważnień zarządcy drogi do wydawania zgody na określone działania w postępowaniu administracyjnym.

Na zakończenie przywołano zapis § 7 ust. 7 uchwały („Dopuszcza się wprowadzenie podziału innego niż według wytycznych wskazanych w ust. 5 i 6 jedynie w przypadkach, gdy spełnienie wymagań jest niemożliwe ze względu na lokalne uwarunkowania albo kształt nowo wydzielanej działki budowlanej umożliwi usytuowanie na niej budynku mieszkalnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami, o których mowa w ust. 5 i 6."), w którym Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Zwrócono uwagę, iż pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w u.p.z.p., zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 u.g.n. i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Podniesiono także, iż w § 4 pkt 8 r.w.z.p. określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu 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.

Wobec powyższego, zdaniem Wojewody, ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana jest określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n., a nie parametry działek budowlanych.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Czernica wniósł o jej oddalenie wskazując w pierwszej kolejności, iż nie nastąpiło naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego. Przywołując przyjęty zapis § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały nr XVII/166/2012, mocą którego Rada określiła linie zabudowy obowiązujące na obszarze objętym niniejszym planem miejscowym, ustalając nieprzekraczalne linie zabudowy od linii rozgraniczających dróg: „a) oznaczonych na rysunku planu symbolem KD(G)/KD(Z) - 10 m, b) oznaczonych na rysunku planu symbolem KD(L)/KD(Z) - 8 m, c) oznaczonych na rysunku planu symbolem KDD - 6m, d) oznaczonych na rysunku planu symbolami KDP - 5m, e) oznaczonych na rysunku planu symbolami KDW - 5m" wskazano, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Czernica jednoznacznie ustala nieprzekraczalne linie zabudowy.



Zdaniem organu gminy nieuzasadnione jest również twierdzenie organu nadzoru o ewidentnej sprzeczności pomiędzy treścią graficzną rysunku planu a tekstem ustaleń. Ustalenia uchwały określają linie zabudowy nieprzekraczalne poprzez podanie jej odległości od linii rozgraniczającej dróg. Rysunek planu określa linie rozgraniczające dróg. Przebieg linii nieprzekraczalnej zabudowy nie budzi więc żadnych wątpliwości. Brak na rysunku planu elementów, które w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości określa tekst uchwały nie stoi w sprzeczności z ustaleniami rysunku. Sprzeczność wystąpiłaby w przypadku, gdyby ustalenia tekstu uchwały określały inny przebieg linii zabudowy niż rysunek planu. Rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu uchwały, jeżeli tekst uchwały jednoznacznie stanowi o przebiegu linii zabudowy w stosunku do linii rozgraniczającej dróg - ustaleniem graficznym rysunku planu w sposób wystarczający wyjaśniający tekst planu jest ustalenie przebiegu linii rozgraniczających dróg.

Podniesiono także, iż wywód z przepisów art. 20 ust. 1 u.p.z.p. (załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały), że taka regulacją ustawy oznacza, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały i nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej i że skoro Rada Gminy w sposób wiążący określiła linie zabudowy w tekście uchwały to równocześnie była zobowiązana do odzwierciedlenia takiego ustalenia na załączniku graficznym, jest daleko idącą nadinterpretacją regulacji stanowiącej jedynie elementy składowe uchwały Rady Gminy.

Strona przeciwna nie zgadza się również z kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały jaką jest niezgodność ze studium przyjętego przeznaczenia terenów oznaczonych symbole 2-5R (tereny rolnicze) i 1-17MU (tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej).

Wyjaśniono, że dla terenów oznaczonych symbolem 1-17MU studium dopuszcza realizowanie usług na przedmiotowych terenach. W przypadku terenów oznaczonych w studium symbolem 3.4 MU i 3.5MU studium wręcz określa nieuciążliwą działalność gospodarczą jako przeznaczenie równorzędne z zabudową mieszkaniową, dopuszczając jako zagospodarowanie terenu w ramach ustalonego przeznaczenia nieuciążliwe usługi komercyjne. Ustalenie w przeznaczeniu podstawowym terenu w planie funkcji usługowej jako równorzędnej z zabudową mieszkaniową jest całkowicie zgodne z ustaleniami studium. Dla terenu 3.3 M studium ustala przewagę zabudowy mieszkaniowej oraz dopuszcza usługi nieuciążliwe na wydzielonych działkach lub terenach. Biorąc pod uwagę całą jednostkę wydzieloną w studium terenu 3.3 M stwierdza się, że tereny ustalone w planie jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolem MN przeważają nad terenami oznaczonymi symbolem MU (teren oznaczony symbolem 1MN - pow. 13600 m<sup>2</sup>, 2MN - pow. 15648 m<sup>2</sup>, 3MN - pow. 11064 m<sup>2</sup>, 4MN - 10581 m<sup>2</sup> oraz 10MU - pow. 15747 m<sup>2</sup>, 11MU - pow. 34079 m<sup>2</sup>). W związku z powyższym przeznaczenie terenów oznaczonych w planie symbolami 10 MU i 11 MU jest również zgodne z ustaleniami studium.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustalonych w planie terenów 2-5 R z ustaleniami studium, w którym tereny te przeznaczone są na tereny z przewagą zieleni nieurządzonej oraz wód powierzchniowych (oznaczone symbolem 3.1.ZN, 3.2.ZN, 3.3.ZN i 12.4ZN) stwierdzono, że w związku z ustaleniami studium pkt 16.3 ust. 5, str. 132 i 133 przedmiotowe tereny mogły zostać przeznaczone na użytkowanie zgodne z użytkowaniem istniejącym na terenie, czyli przeznaczenie rolnicze. Warunki takie określają zawarte w ustaleniach studium wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 16.3 ust 5, str 132 i 133 tekstu Studium... „Dopuszcza się - uznając za również zgodne z ustaleniami Studium - przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych utrzymania dotychczasowego przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy, lub sposobu wykorzystania także na terenach, na których Studium przewiduje ich zmianę" oraz „Zgodnie z ustaleniami Studium jest przyjmowanie w ustaleniach planów miejscowych na niezabudowanych terenach rolnych i leśnych dotychczasowej formy użytkowania tych gruntów, w tym z wyłączeniem prawa zabudowy, także na terenach, na których Studium przewiduje możliwość wprowadzenia zabudowy").

W ocenie Wójta Gminy nieuzasadnione jest ponadto stwierdzenie naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 u.p.b. w zw. z § 14 ust. 2 r.w.t. przez § 10 ust. 19 pkt 4 i pkt 5, który ustala dla ciągów pieszo-jezdnych oznaczonych symbolami 1 do 8 KDP: „4) szerokość jezdni utwardzonej ustala się minimalnie na 3 m, 5) szerokość chodnika ustala się minimalnie na 1,5m”. Zwrócono uwagę, iż w § 10 ust. 19 pkt 3 uchwały ustalono, że: „szerokość w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu”, zaś szerokość w liniach rozgraniczających na rysunku planu ciągów pieszo-jezdnych oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1 do 8 KDP wynosi od około 6,5 do 13 m, czyli nie schodzi poniżej 5 m, spełniając tym samym przepisy

§ 14 ust. 2 r.w.t. Ustalenia planu dotyczą elementów składowych pasa drogi i podane są jako wartości minimalne, nie stoją jednocześnie w sprzeczności z ustaleniami powszechnie obowiązującego prawa.

Ponadto w związku ze stwierdzonym naruszeniem art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 34 ust. 3 u.p.b., jak też naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.w.z.p., art. 14 ust. 1 u.p.z.p. i art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 20 u.d.p. zdaniem organu gminy należy zauważyć, że zakwestionowane zapisy zostały zasadniczo wprowadzone do ustaleń planu zgodnie z wytycznymi zarządców sieci i dróg. W tym kontekście podniesiono, że wobec faktu, że ustalenia uchwały po usunięciu tych wyżej wskazanych naruszeń kompetencji rady gminy w żaden sposób nie tracą na swojej kompletności, zaś sama uchwała może podlegać prawidłowemu wykonaniu, co powoduje że nieuzasadnione jest na tej podstawie stwierdzanie nieważności uchwały w całości.

Dalej wskazano, że przyjmując argumentację strony skarżącej, za zasadne uznaje się również stwierdzenie nieważności w części, tj. co do zapisu § 7 ust. 2 i ust. 7 uchwały w związku z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i art. 93-99 u.g.n. (podział działek). W konsekwencji, zdaniem Wójta, wywód dotyczący naruszenia art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.w.z.p. przez § 7 ust. 7 we fragmencie: „budowlanej” jest bezprzedmiotowy wobec wcześniejszego stwierdzenia nieważności § 7 ust. 7 uchwały.

Na rozprawie w dniu 21 maja 2013 r. pełnomocnik Wojewody poparł skargę i wnioski w niej zawarte, jednocześnie cofając zarzut co do niezgodności zaskarżonej uchwały ze studium w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2-5R.

#### **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 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy

kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu wskazać trzeba, iż przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowanie zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż w § 10 ust. 3 uchwały Rada Gminy określiła przeznaczenie terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami 1-17MU jako terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej, gdzie przeznaczeniem podstawowym, zgodnie z pkt 1 tego ustępu jest: zabudowa mieszkaniowo-usługowa, mieszkaniowa lub usługowa. Jak słusznie zauważył to organ nadzoru przepis ten, za pomocą wyrażonej zwrotem „lub” alternatywy łącznej dopuszcza m.in. możliwość realizacji na wymienionych terenach zabudowy usługowej jako przeznaczenia samodzielnego. Tymczasem obszary określone w miejscowym planie jako 1-17MU, wobec których plan dopuszcza realizację zabudowy usługowej jako zabudowy samodzielnej, na rysunku obowiązującego w dniu uchwalania planu studium oznaczone są jako 3.4 MU, 3.5MU i 3.3.M.

Ustalenia studium dla tych terenów w zakresie możliwości realizowania na nich funkcji usługowej przedstawiają się następująco:

1) w przypadku terenów MU tereny te określone zostały jako tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej oraz związanej z nieuciążliwą działalnością gospodarczą, dopuszczając jedynie: a) nieuciążliwe usługi niekomercyjne, b) obiekty i zagospodarowanie sportowo-rekreacyjne, pod warunkiem, że nie będzie stanowiło uciążliwości dla sąsiadującej zabudowy mieszkaniowej i usług chronionych;

2) w przypadku terenów M tereny te zostały określone jako tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej, głównie zabudowy jednorodzinnej lub wielorodzinnej o zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej charakterze, dopuszczając jedynie: a) prowadzenie nieuciążliwej działalności gospodarczej budynku mieszkalnym lub świadczeniu w nim usług niekomercyjnych, b) nieuciążliwe usługi niekomercyjne na wydzielonych działkach lub terenach, c) lokalizację usług podstawowych (towarzyszących zabudowie mieszkaniowej) w osobnych budynkach lub na wyodrębnionych działkach lub terenach, d) obiekty i zagospodarowanie sportowo- rekreacyjne, pod warunkiem, że nie będzie stanowiło uciążliwości dla sąsiadującej zabudowy mieszkaniowej;

Okoliczności powyższe są niesporne. Z prostego porównania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium w zakresie przeznaczenia tego samego obszaru, wynika zatem, iż ustalenia obu aktów są ze sobą sprzeczne, gdyż studium na żadnym z wymienionych terenów nie zezwala na realizację samodzielnego przeznaczenia pod usługi, co w istocie rzeczy przewiduje zaskarżona uchwała.

Nie można więc zgodzić się argumentacją przedstawioną przez stronę, że ustalenia planu dla terenów oznaczonych na załączniku graficznym symbolami 1-17MU są zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zdaniem Sądu zasadna jest również argumentacja Wojewody Dolnośląskiego co do niezamieszczenia w części graficznej planu ustaleń dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w postaci linii zabudowy. Przypomnieć można, iż załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, stanowiący rysunek terenu objętego planem, nie zawiera nieprzekraczalnych linii

zabudowy, w sytuacji gdy § 6 ust. 4 pkt 1 zaskarżonej uchwały Rada określiła takie linie odnosząc je do linii rozgraniczających dróg.

Trafnie organ nadzoru zauważył, iż w tym przypadku co do znacznego obszaru objętego niniejszym planem, w szczególności terenów MU (tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej), MW (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), U (tereny zabudowy usługowej), UA (tereny usług administracji), UO (tereny usług oświaty), US (tereny usług i rekreacji) i P (tereny zabudowy produkcyjnej) brak jest możliwości powiązania ustaleń treści planu w zakresie linii zabudowy z rysunkiem planu. Brak na rysunku planu wskazanych w tekście planu ustaleń dotyczących linii zabudowy powoduje konieczność wyeliminowania z jego treści zapisów odnoszących się do przeznaczenia terenów 1-4MN, 1-2MW, 1-17MU, 1U, 1-2UO, 1-2UA, 1-2US i 1-2P, jako niemających odniesienia do rysunku w zakresie wspomnianych linii.

Przypomnieć należy, iż rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, iż rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Zgodnie z § 8 ust. 2 r.w.z.p. na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. A zatem załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Powyżej stwierdzona rozbieżność między częścią tekstową a graficzną niniejszego planu oznacza, iż brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tegoż terenu, co stanowi naruszenie przepisu z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który obliguje organ do wprowadzenia norm precyzujących przeznaczenie terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Sąd w składzie orzekającym zgadza się ze stanowiskiem Wojewody, iż w tej sytuacji zasadny jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p., gdyż tylko częściowe stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały ograniczałoby integralność przyjętego planu, a zarazem spowodowałoby jego niejasność i nieczytelność, co definicyjnie sprzeczne jest zasadami tworzenia dobrego prawa. Za zasadny należało uznać także zarzut odnoszący się do wadliwości zapisu § 10 ust. 19 pkt 4 i pkt 5 uchwały, ustalającego przeznaczenie i szczegółowe zasady zagospodarowania terenów ciągów pieszo-jezdnymi (tereny 1-8 KDP) odnośnie minimalnej ich szerokości. Zgodzić się należy w pełni ze stwierdzeniem, iż poprzez określenie minimalnej szerokości, stanowiących części składowe ciągu pieszo-jezdnego, jezdni i chodnika na odpowiednio 3 m i 1,5 m (łącznie 4,5 m) Rada zmodyfikowała w tym zakresie przepis § 14 ust. 2 r.w.t., który przewiduje tę szerokość jako wynoszącą minimalnie 5 m.

Zauważyć przy tym trzeba, że r.w.t. przypisuje poszczególnym klasom dróg określone parametry, które nie są ścisłe, gdyż mówią one jedynie o minimalnych szerokościach dróg w liniach rozgraniczających. Nie można jednakże zapominać, że obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu, ponieważ z żadnego przepisu prawa nie wynika, iż parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie rada gminy jest uprawniona i zobowiązana do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również wielkość tę określić inaczej, byle szerokość ta nie była mniejsza, niż określona w rozporządzeniu.

Zdaniem Sądu trafnie organ nadzoru zakwestionował fragmenty zapisów uchwały, w których organ planistyczny uzależnił możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody (uzgodnienia) oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak operator sieci, zarządca sieci, właściciel nieruchomości (terenu) czy zarządca drogi. Nie powinno budzić wątpliwości, iż takie uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, której zakres przedmiotowy i jej granice skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.w.z.p.

Słusznie zwrócono także uwagę, iż przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji

wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień tych podmiotów.

W ocenie Sądu za niedopuszczalne należało uznać zamieszczenie w § 8 ust. 7 pkt 4 uchwały zapisu odnoszącego się do możliwości przebudowy urządzeń elektroenergetycznych na koszt inicjatora zmian na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci. Zasadnie Wojewoda podniósł, że wprowadzonych do planu zapisów o kosztach przebudowy sieci elektroenergetycznej nie można w żaden sposób uznać za regulację dotyczącą zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Tożsame uwagi należało odnieść również do zapisu § 8 ust. 8 uchwały, w którym zawarto postanowienia odnoszące się do gromadzenia i usuwania odpadów. Trudno uznać, aby takie uregulowania mieściły się w ramach władztwa planistycznego gminy, które z samej istoty odnosi się wyłącznie do sposobu zagospodarowania nieruchomości, a nie zachowania osób fizycznych lub prawnych w związku z ich obowiązkiem, jako właścicieli, utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Również regulacje zawarte w § 7 ust. 2 i ust. 7 zaskarżonej uchwały należy uznać za wadliwe albowiem określają one bezpodstawnie zasady podziału nieruchomości. Jak słusznie stwierdził w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. akt II OSK 2235/10 "(...) nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.)." A zatem w planie miejscowym powinny być – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.- określone jedynie szczegółowo warunki oraz zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), sam zaś podział nieruchomości należy do właściwości organu wykonawczego gminy i następuje w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu szczegółowo unormowanej procedury (zob. art. 92-97 u.g.n.).

Na zakończenie za trafny należało również uznać zarzut odnoszący się do naruszenia art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.w.z.p. odnośnie zamieszczenia pojęcia „działki budowlanej” w treści § 7 ust. 7 zaskarżonej uchwały, z tą jednakże uwagą, na co zwrócił zresztą uwagę Wójt Gminy Czernica, jest po części bezprzedmiotowy wobec niedopuszczalności uregulowania w planie miejscowym zasad podziału nieruchomości. Zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p., stanowiącym słowniczek do tej ustawy, za działkę budowlaną należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Z uwagi natomiast na fakt, iż u.p.z.p. nie zawiera definicji działki gruntu (nieruchomości gruntowej) to w tej kwestii terminologicznej należy odwołać się do art. 4 pkt 3 u.g.n. który stanowi, że pod pojęciem działki gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Skoro zatem ustawodawca nakazuje w planie miejscowym zawarcie zasad scalania i podziału nieruchomości (gruntowej), to w uchwale o planie nie można tych zasad ograniczać li tylko do działek budowlanych, bowiem byłoby to sprzeczne z ustawą zawężenie pojęcia ustawowego.

Z tych względów, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, należało na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie w przedmiocie wykonania zaskarżonej w części uchwały znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 u.p.p.s.a., zaś rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego w art. 200 u.p.p.s.a.