



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 marca 2013 r.

Poz. 2089

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 688/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia WSA

– Anna Siedlecka  
– Olga Białek (spr.)  
– Ireneusz Dukiel

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 listopada 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce  
z dnia 25 maja 2012 r. nr XIX/218/12

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Owsianka, położonego  
w obrębie Owsianka-Bąki

- I. stwierdza nieważność § 10 pkt 4 lit b oraz § 15 pkt 2 we fragmencie „w granicach której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz konieczności dopełnienia wymogów proceduralnych, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, § 12 we fragmencie „budowlane”, § 14 ust. 9, § 16 pkt 1, § 18 ust. 7, § 19 ust. 7, § 20 ust. 6, § 22 ust. 4, § 23 ust. 4, § 24 ust. 4, § 30 ust. 4 i § 18 we fragmencie „13MN, 14MN, 15MN”, § 22 we fragmencie „i 8R”, § 23 we fragmencie „5WS, 6WS i 7WS” oraz załącznika nr 1 uchwały we fragmencie obejmującym teren oznaczony symbolem 4E zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce nr XIX/218/12 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Owsianka położonego w obrębie Owsianka – Bąki, zarzucając Radzie Gminy podjęcie:

- 1) § 10 pkt 4 lit b oraz § 15 pkt 2 we fragmencie „w granicach której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz z koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków” z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2012 Nr 647 j.t.) – dalej powoływanej jako: „u.p.z.p.”;
- 2) § 12 uchwały we fragmencie „budowlane” z istotnym naruszeniem art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587);
- 3) § 14 ust. 9 uchwały z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 65 ust. 1 pkt 1 i art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 145);
- 4) § 16 pkt 1, § 18 ust. 7, § 19 ust. 7, § 20 ust. 6, § 22 ust. 4, § 23 ust. 4, § 24 ust. 4 i § 30 ust. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 8 i art. 15 u.p.z.p. w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- 5) § 18 we fragmencie „13MN, 14MN i 15MN”, § 22 we fragmencie „i 8R, § 23 we fragmencie „5WS, 6WS i 7WS” oraz załącznik nr 1 uchwały we fragmencie obejmującym teren oznaczony symbolem 4E uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych ustaleń uchwały za zasądzeniem na jej rzecz kosztów postępowania.

Na uzasadnienie skargi jej autor wskazał, że na sesji 25 maja 2012 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr XIX/218/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Owsianka położonego w obrębie Owsianka – Bąki.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że § 10 pkt 4 lit b uchwały w odniesieniu do stanowisk archeologicznych wyszczególnionych w pkt 3 wprowadza: „wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych metodą wykopaliskową”. Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienie uchwały pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 31 ust. 1a pkt 2, zgodnie z którym: „osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego – jest zobowiązana, z zastrzeżeniem art. 82 a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenia tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków” w związku z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi, że: „zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny”. W ocenie organu nadzoru z powyższych przepisów jasno wynika, iż obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada była zobowiązana m.in. do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, co stanowi wymóg zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. W ocenie organu nadzoru § 10 pkt 4 lit. b uchwały Rada nie tylko stanowiła w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę, ale także dokonała modyfikacji regulacji ustawowych. Należy w tym zakresie wskazać, że w myśl z 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.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich 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 nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wojewoda podkreślił, że sama konieczność podjęcia działań prowadzących do przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych wynika z mocy ustawy, a nie z nadania Rady.

Dodatkowo mocą § 15 pkt 2 uchwały Rada postanowiła: „w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wyznacza się: strefę „OW” – ochrony zabytków archeologicznych dla obszaru o domniemanej zawartości relikwów archeologicznych, w granicach której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz z koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”. Tymczasem Wojewoda podniósł, że procedura postępowania związana z ochroną zabytku archeologicznego w przypadku prowadzenia robót ziemnych na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne została określona przez ustawodawcę w cytowanym już wyżej art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z którym, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty ziemne na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. W ocenie autora skargi Rada Gminy nie miała kompetencji do modyfikacji wskazanego przepisu. Regulacja przyjęta przez Radę Gminy w § 15 pkt 2 uchwały wskazywałaby, że do przeprowadzenia prac ziemnych na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wystarcza powiadomienie właściwej służby ochrony zabytków. Tymczasem w przypadku zagrożenia zniszczenia lub uszkodzenia zabytku archeologicznego konieczne jest przeprowadzenie badań archeologicznych poprzedzone wydaniem przez wojewódzkiego konserwatora zabytków decyzji. Zdaniem Wojewody wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzoru kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Gminy w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia prac ziemnych. W związku z powyższym Rada Gminy Kobierzyce przekroczyła zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 15 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Z kolei w § 12 uchwały Rada Gminy, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określając zasady scalania i podziału nieruchomości, posłużyła się pojęciem „nowo wydzielone działki budowlane”. Wojewoda wskazał, że pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzielną, 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. W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 organ nadzoru uznał, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych.

Ponadto w § 14 ust. 9 uchwały, wprowadzającym ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej na obszarze objętym planem, Rada Gminy wprowadziła nakaz: „Na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcę sieci drenarskiej a następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi”. W oce-

nie organu nadzoru wprowadzony nakaz nie mieści 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 ustawy 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 ustawy. Oznacza to, że wprowadzone w tym zakresie ustalenia muszą odnosić się do sposobu zagospodarowania nieruchomości, a nie zachowania osób fizycznych w związku z wyrządzoną szkodą. Tymczasem wprowadzone w kwestionowanym przepisie obowiązki określają do podjęcia jakich czynności zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zobowiązuje się ją bowiem do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej, a ponadto do naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych. Wojewoda wskazał, że w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne ustawodawca wprowadza generalny zakaz niszczenia lub uszkodzania urządzeń wodnych. Z art. 186 ust 3 tej ustawy wynika natomiast, że na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji. Autor skargi podniósł, że przepis ten wskazuje, iż zobowiązanie do naprawy uszkodzeń powinno znajdować podstawę w decyzji administracyjnej, wydanej na żądanie poszkodowanego. Wydanie takiej decyzji poprzedzone jest postępowaniem przeprowadzonym z uwzględnieniem zasad określonych w k.p.a.. Wołą Rady Gminy było natomiast zobowiązanie do powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej o naruszeniu istniejącego systemu drenarskiego z jednoczesnym zobowiązaniem do naprawy uszkodzeń na nocy samej uchwały. Oznacza to nałożenie na potencjalnego adresata uchwały obowiązku określonego zachowania się w związku ze szkodą będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski z pominięciem procedury, służącej ochronie interesów stron postępowania i gwarantującej im uczestnictwo na każdym jej etapie. W ocenie wyrażonej przez Wojewodę, nie sposób zatem uznać postanowień § 14 ust. 9 uchwały za zgodne z obowiązującymi przepisami, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały. Dodatkowo organ nadzoru zauważył, że skarżone przepisy naruszają § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Uzasadniając kolejny z zarzutów skargi, jej autor podniósł, że na podstawie § 16 pkt 1 uchwały Rada postanowiła: „W zakresie sposobów zagospodarowania terenów chronionych, dla strefy zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje: poinformowanie inwestora, iż nie zaleca się lokalizacji zabudowy na terenach zagrożonych zalaniem”. Dodatkowo zgodnie z: § 18 ust. 7: Dla części terenu 1 MN, która znajduje się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenie, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały), § 19 ust. 7: Dla części terenu 1 MN/RM, która znajduje się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenie, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały), § 20 ust. 6: Dla części terenu 2UP, która znajduje się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenie, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały), § 22 ust. 4: dla terenów IR i 2R, które znajdują się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenie, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały), § 23 ust. 4: dla terenu 1WS i części terenu 2 WS, które znajdują się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenia, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały), § 24 ust. 4: dla terenu 2ZP, który znajduje się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenia, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały), § 30 ust. 4: dla części terenu 1 KDg., która znajduje się w obszarze zalania wodami powodziowymi w lipcu 1997 r., obowiązuje ustalenia, o których mowa w § 16 ust. 1 uchwały (błędne odesłanie; prawidłowo powinno być: w § 16 pkt 1 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru zapis § 16 pkt 1 uchwały określający obowiązek informowania inwestora, że nie zaleca się lokalizacji zabudowy na terenach zagrożonych zalaniem stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru przepis art. 15 u.p.z.p., nie upoważnia radę do nakładania obowiązków na inne organy (tym bardziej jeśli w uchwale nie są one nawet precyzyjnie wskazane). Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, (burmistrz albo prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Ponadto ustawa w treści art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w art. 15 ust. 3 zostały wymienione te elementy planu, które powinny zostać uregulowane, jeśli w konkretnych okolicznościach istnieje taka konieczność. Są to elementy fakultatywne planu, których uregulowanie w konkretnej uchwale dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od woli

organu stanowiącego i od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. W świetle powyższego regulacji zawartej w § 16 pkt 1 uchwały nie można zaliczyć ani do elementów obligatoryjnych planu, ani też do tych które ustawodawca uznał za fakultatywne. Należy podkreślić, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto Wojewoda podkreślił, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Ponieważ § 18 ust. 7, § 19 ust. 7, § 20 ust. 6, § 22 ust. 4, § 23 ust. 4, § 24 ust. 4 i § 30 ust. 4 zawierają odwołanie do § 16 pkt 1 uchwały celowy jest wniosek również o stwierdzenie nieważności tych fragmentów uchwały.

Odnosząc się do uzasadnienia ostatniego z zarzutów skargi, Wojewoda podniósł, że § 18 uchwały Rada Gminy zapisała: wyznacza się tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone na rysunku planu symbolami: 1 MN, 2 MN, 3 MN, 4 MN, 5 MN, 6 MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN i 15MN (...). W myśl § 22 uchwały wyznacza się tereny rolne z zakazem zabudowy, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R i 8R (...). Zgodnie z § 23 uchwały wyznacza się tereny wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczone na rysunku planu symbolami 1WS, 2WS, 3WS, 4WS, 5WS, 6WS i 7WS (...). Tymczasem w ocenie organu nadzoru, na załączniku nr 1 do uchwały (rysunku planu) tereny o symbolach: 13MN, 14MN i 15MN, 8R, 5WS, 6 WS i 7 WS nie zostały w ogóle oznaczone. Występuje zaś teren oznaczony symbolem 4E, dla którego nie ma ustaleń w tekście planu. Wojewoda zwrócił uwagę, że w piśmie z dnia 1 sierpnia 2012 r. Wójt Gminy Kobierzyce oświadczył, że: tereny 13MN, 14MN i 15MN, 8R, 5WS, 6WS i 7WS w planie nie występują, oznaczenie tych terenów odpowiednio w § 18, § 22 i § 23 jest błędem pisarskim. W uchwale jest poprawnie oznaczony teren 4IT, na rysunku jest błędne oznaczenie tego samego terenu 4E. W przekonaniu Wojewody, wyjaśnienia Wójta dotyczące terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4E nie są zgodne z rzeczywistą treścią rysunku planu, gdyż teren oznaczony symbolem 4IT nie znajduje się w pobliżu terenu oznaczonego symbolem 4E, nie mogą to być więc tereny tożsame co do położenia. W związku z tym w przedmiotowym planie istnieją sprzeczne ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu. Organ nadzoru powołał się przy tym na przepis art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którego brzmieniem, plan miejscowy uchwała rada gminy, 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 1 wyżej cyt. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W myśl § 8 ust 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego". W tekście uchwały występują ustalenia dla terenów 13MN, 14MN i 15MN, 8R, 5WS, 6WS i 7WS i które nie zostały oznaczone na rysunku planu. Ponadto na rysunku planu występuje teren oznaczony symbolem 4E, dla którego nie ma ustaleń w tekście planu.. Powyższa sprzeczność pomiędzy załącznikiem nr 1 do uchwały a jej częścią tekstową narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w tej części zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej uwzględnienie, uznając zasadność argumentów skargi.

Pismem procesowym z dnia 31 października 2012 r. reprezentujący Radę Gminy pełnomocnik, powołując się na art. 161 § 1 pkt 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku z uznaniem przez Radę Gminy Kobierzyce w drodze uchwały z dnia 3 października 2012 r. nr XXII/276/12, skargi Wojewody Dolnośląskiego z dnia 10 września 2012 r. o stwierdzenie nieważności części ustaleń uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XIX/218/12 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Owsianka, położonego w obrębie Owsianka-Bąki, wniosł o umorzenie niniejszego postępowania.

W odpowiedzi na wniosek pełnomocnika strony przeciwnej o umorzenie postępowania, pełnomocnik Wojewody zwrócił uwagę, że Rada Gminy Kobierzyce nie zmieniła skarżonego fragmentu uchwały, jak również nie zadeklarowała, iż uczyni to w przyszłości. Z tego też względu dalsze popieranie niniejszej skargi jest zasadne.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2012, poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), dalej u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 pkt 4 lit b oraz § 15 pkt 2 we fragmencie „w granicach której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz konieczności dopełnienia wymogów proceduralnych, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, § 12 we fragmencie „budowlane”, § 14 ust. 9, § 16 pkt 1, § 18 ust. 7, § 19 ust. 7, § 20 ust. 6, § 22 ust. 4, § 23 ust. 4, § 24 ust. 4, § 30 ust. 4 i § 18 we fragmencie „13MN, 14MN, 15MN”, § 22 we fragmencie „i 8R”, § 23 we fragmencie „5WS, 6WS i 7WS” oraz załącznika nr 1 we fragmencie obejmującym teren oznaczony symbolem 4E uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XIX/218/12 z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Owsianka położonego w obrębie Owsianka – Bąki.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”.

Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości

organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z powyższą regulacją normatywną 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.

Przeprowadzona przez tutejszy Sąd kontrola przedmiotowego aktu, potwierdziła zasadność postanowionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem przedmiotowego planu. Ponadto podniesionych przez organ nadzoru uchybień nie kwestionował także organ uznając ich zasadność w całości.

Dokonując we wskazanym zakresie kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (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.)). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. 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 Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04).

W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę gminy w § 10 pkt 4 lit b uchwały, obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych metodą wykopaliskową oraz w § 15 pkt 2 tej uchwały obowiązku powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz konieczności dopełnienia wymogów proceduralnych, zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez ustawę kompetencji. Tak sformułowane obowiązki niewątpliwie pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy należy uznać za niezgodne z prawem modyfikacje postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Dokonując dalszej analizy treści planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W kontrolowanej uchwale w § 12 Rada posłużyła się pojęciem „nowo wydzielone działki budowlane”. Rozważając możliwość posłużenia się przez normodawcę gminnego pojęciem działki budowlanej w odniesieniu do określenia w planie miejscowym zasad scalania i podziału nieruchomości planem tym objętych, należy pamiętać, że delegacja ustawowa do uchwalenia przez organ stanowiący gminy planu zagospodarowania przestrzennego została zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 2 (stanowiącym słowniczek do ustawy) p.12 za działkę budowlaną (w rozumieniu tejże ustawy) należy

rozumieć nieruchomości 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. Natomiast, ponieważ definicji działki gruntu (nieruchomości gruntowej) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera należy odwołać się do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), która w art. 4 pkt 3 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 było by to sprzeczne z ustawą zawężenie pojęcia ustawowego. Należy bowiem zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że nie każda działka gruntu może być uznana za działkę budowlaną i odwrotnie. Uzupełnienie i uściślenie pojęć ustawowych (także w tym zakresie) zawarto w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który (między innymi) w § 4 pkt 8 określa, że 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. Zatem ani ustawa (w zakresie zasad scalania i podziału), ani przepis wykonawczy nie posługują się pojęciem działki budowlanej. Dlatego wyeliminowania tego określenia wymaga konieczna zgodność uchwały o planie z aktami prawa wyższego rzędu.

Sąd podzielił zarzut skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 14 ust. 9 przedmiotowej uchwały w brzmieniu „Na obszarze objętym planem może występować sieć drenarska. W przypadku jej uszkodzenia należy powiadomić zarządcę sieci drenarskiej a następnie dokonać naprawy na warunkach zgodnie z przepisami odrębnymi”. Jakkolwiek z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. wynika obowiązek rady gminy do uregulowania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, to jednak realizacja tej normy nie może wykraczać poza przyznane organom uchwałodawczym kompetencji oraz modyfikować regulacji ustawowej. Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zakwestionowana zatem przez Wojewodę regulacja § 14 ust. 9 niniejszej uchwały nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy, gdyż określa on obowiązki, do podjęcia których zobowiązana jest osoba, której działania spowodowały naruszenie istniejącego systemu drenarskiego. Zgodnie natomiast z art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012, poz. 145) na żądanie poszkodowanego organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego, a jeżeli szkoda nie jest następstwem pozwolenia wodnoprawnego – właściwy marszałek województwa, ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji; decyzja jest niezaskarżalna. Z powyższego wynika więc, że podstawę naprawy uszkodzeń stanowi decyzja administracyjna, wydawana na żądanie poszkodowanego, po uprzednio przeprowadzonym postępowaniu, regulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Organ ma zatem obowiązek wydania decyzji administracyjnej, jeżeli strona złoży stosowny wniosek, a tym samym organ nie może pozbawić strony możliwości załatwienia jej sprawy na drodze administracyjnej przy uwzględnieniu zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nałożenie więc, zaskarżoną uchwałą i z pominięciem procedury administracyjnej obowiązku powiadomienia zarządcy sieci drenarskiej oraz naprawy uszkodzonych urządzeń wodnych, w związku ze szkodą będącą wynikiem działań naruszających istniejący system drenarski, stanowi naruszenie obowiązujących regulacji ustawowych. Pozostawienie więc w obrocie prawnym § 14 ust. 9 w aktualnym brzmieniu skutkowałoby zaaprobowaniem odmiennego względem ustawy trybu postępowania w przypadku uszkodzenia sieci drenarskiej, z którego wynika, że kwestie odszkodowawcze z uszkodzeniem sieci drenarskiej reguluje Prawo wodne w trybie postępowania administracyjnego. Nie ma więc z jednej strony potrzeby regulować tej kwestii w akcie niższej rangi, z drugiej zaś, także i w tym przypadku rada gminy nie dostała kompetencji, aby kwestie postępowania z siecią drenarską i zakres odszkodowawczy w przypadku spowodowania szkód w tej sieci regulować w akcie prawa miejscowego.

Sąd podzielił również zarzut skargi dotyczący przekroczenia przez Radę Gminy Kobierzyce upoważnienia ustawowego przy uchwaleniu kontrolowanego planu poprzez ustanowienie w uchwale obowiązku informowania inwestora, że nie zaleca się lokalizacji zabudowy na terenach zagrożonych zalaniem stanowi przekroczenie



upoważnienia ustawowego. W ocenie Sądu, art. 15 u.p.z.p., nie upoważnia organu stanowiącego gminy do nakładania obowiązków na inne organy (tym bardziej jeśli w uchwale nie są one nawet precyzyjnie wskazane). Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, (burmistrz albo prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Ponadto ustawa w treści art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w art. 15 ust. 3 zostały wymienione te elementy planu, które powinny zostać uregulowane, jeśli w konkretnych okolicznościach istnieje taka konieczność. Są to elementy fakultatywne planu, których uregulowanie w konkretnej uchwale dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od woli organu stanowiącego i od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. W świetle powyższego regulacji zawartej w § 16 pkt 1 uchwały nie można zaliczyć ani do elementów obligatoryjnych planu, ani też do tych które ustawodawca uznał za fakultatywne. Należy podkreślić, iż podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponieważ § 18 ust. 7, § 19 ust. 7, § 20 ust. 6, § 22 ust. 4, § 23 ust. 4, § 24 ust. 4 i § 30 ust. 4 zawierają odesłanie do § 16 pkt 1 uchwały Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru co do celowości stwierdzenia nieważności również tych fragmentów uchwały.

Uzasadniony jest również zarzut skargi wskazujący na oczywistą sprzeczność pomiędzy rysunkiem planu a jego tekstem przez nieoznaczenie na rysunku planu terenu, dla którego w tekście uchwały występują ustalenia: 13MN, 14MN i 15MN, (§18 uchwały), 8R (§ 22 uchwały) i 5WS, 6WS i 7WS (23 uchwały). Ponadto na rysunku planu występuje teren oznaczony symbolem 4E, dla którego nie ma ustaleń w tekście planu. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest "opisany". W pewnym uproszeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (por. wyrok z dnia 28 września 2010 r. II SA/Wr 403/10). Jak słusznie zauważył Wojewoda, przewidziane, w tekście kontrolowanego przez Sąd aktu, w § 18 uchwały Rada Gminy zapisała: wyznacza się tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone na rysunku planu symbolami: 1 MN, 2 MN, 3 MN, 4 MN, 5 MN, 6 MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN. 14MN i 15MN (...). W myśl § 22 uchwały wyznacza się tereny rolne z zakazem zabudowy, oznaczone na rysunku planu symbolami: IR, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R i 8R (...). Zgodnie z § 23 uchwały wyznacza się tereny wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczone na rysunku panu symbolami 1WS, 2WS, 3WS, 4WS, 5WS. 6WS i 7WS (...). Tymczasem w ocenie organu nadzoru, na załączniku nr 1 do uchwały (rysunku planu) tereny o symbolach: 13MN, 14MN i 15MN, 8R, 5WS, 6 WS i 7 WS nie zostały w ogóle oznaczone. Występuje zaś teren oznaczony symbolem 4E, dla którego nie ma ustaleń w tekście planu. Ponadto Wojewoda zwrócił uwagę, że w piśmie z dnia z dnia 1 sierpnia 2012 r. Wójt Gminy Kobierzyce oświadczył, że: „Tereny 13MN, 14MN i 15MN, 8R, 5WS, 6WS i 7WS w planie nie występują, oznaczenie tych terenów odpowiednio w § 18, § 22 i § 23 jest błędem pisarskim. W uchwale jest poprawnie oznaczony teren 4IT, na rysunku jest błędne oznaczenie tego samego terenu 4E”. Sąd w pełni podziela przedstawione przez organ nadzoru zastrzeżenia, że takie wyjaśnienia nie są zgodne z rzeczywistą treścią rysunku planu, gdyż teren oznaczony symbolem 4IT nie znajduje się w pobliżu terenu oznaczonego symbolem 4E, nie mogą to być więc tereny tożsame co do położenia. W takiej sytuacji – wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście planu.

Odnosząc się jeszcze do postulatu pełnomocnika Rady Gminy Kobierzyce o umorzenie postępowania, należy powiedzieć, że nie zasługiwał on na uwzględnienie, albowiem z samego faktu, że Rada uznała skargę za zasadną, nie wynika, że zaskarżona uchwała utraciła moc, czy też, że jej treść uległa zmianie na taką, która odpowiadałaby przepisom prawa powszechnie obowiązującego. Sąd w niniejszej sprawie aprobująco przyjął pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, że sąd może umorzyć postępowanie dopiero w razie utraty mocy prawnej uchwały zaskarżonej do sądu administracyjnego przed wydaniem wyroku (por. wyrok NSA z dnia 24 marca 1992 r., sygn. akt SA/Wr 96/92, OSP 1993, z. 7, poz. 149).

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w pkt. I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.