



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 lipca 2014 r.

Poz. 3290

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 102/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie

z dnia 29 lipca 2013 r. nr 0007.XXXVI.257.2013

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Ra-  
dziądz

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Żmigród na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Żmigrodzie na sesji w dniu 29 lipca 2013 r. podjęła uchwałę nr 0007.XXXVI.257.2013 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Radziądz.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 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 (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej:

- § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały zarzucając istotne naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 145, dalej w skrócie u.p.w.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja RP),
- § 15 uchwały zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej zwaną ustawą planistyczna lub w skrócie u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 9 lit. c 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 rozporządzeniem wykonawczym lub w skrócie r.M.I.),
- § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości, wymagane jest formalne ustalenie zasad dostępności w sytuacjach awaryjnych lub w celu modernizacji sieci” zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 13 ust. 1 we fragm. „budowlanej” zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2b pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I. w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 14 ust. 2 pkt 8 zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 7 Konstytucji RP,
- § 14 we fragm. „1-MN/5” oraz rysunku planu w zakresie terenu UT2 zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 8 ust. 2 r.M.I. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł w pierwszej kolejności, iż w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały zapisano, że „Zakazuje się na obszarze objętym ustaleniami planu: (...) b) grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów oznaczonych symbolem WS, w odległości mniejszej niż 3,0 m od linii brzegu”, zaś w § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały wprowadzono następujący zapis: „W zakresie zasad gospodarowania terenu ustala się: (...) 3) wprowadza się zakaz grodzenia i obowiązek pozostawienia wolnego 3 m pasa terenu przy ciekach wodnych celem zapewnienia dostępu do rowów i cieków wodnych oraz umożliwienia ich konserwacji.”

W ocenie Wojewody przywołane oba zapisy uchwały naruszają w sposób istotny art. 27 ust. 1 u.p.w., wedle którego stawy zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Zdaniem organu nadzoru oznacza to, że zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów wynika wprost z ustawy, a co istotniejsze, nakazuje zachowanie przejścia przez obszar w odległości do 1,5 metra od linii brzegu, a nie, jak to przewiduje się w uchwale, 3 metrów od linii brzegu (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały) czy 3 m pasa terenu (§ 18 ust. 2 pkt 3 uchwały). Zwrócono uwagę, iż jakkolwiek władztwo planistyczne Gminy jest bardzo szerokie, jednak nie może ono naruszać przepisów szczególnych, a taki charakter ma wskazana regulacja ustawy Prawo wodne. Może ona być stosowana bezpośrednio, nie istnieje zatem potrzeba ponownego zamieszczania zakazu w akcie prawa miejscowego. Za niedopuszczalne należy uznać dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej. Jeżeli zatem ustawodawca zakazał właścicielom nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych grodzenia tej nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 metra od linii brzegu, Rada Miejska nie jest uprawniona do dokonania zmian obowiązującej w tym zakresie normy w ten sposób, że zakaz ten rozciąga na obszar 3 metrów od linii brzegu.

Na poparcie stanowiska przywołano uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Po 601/07, gdzie zauważono, że art. 27 ust. 1 u.p.w. zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, nie stanowi jednak uregulowań umożliwiających zwiększenie tego obszaru, a wydzielenie pasa terenu o większej szerokości ogólnodostępnym przejściem wzdłuż linii brzegowej jeziora prowadzi do faktycznego wywłaszczenia części nieruchomości. Stanowisko takie potwierdza także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 540/12.

W dalszej kolejności wskazano, iż regulacje § 15 dotyczące przeznaczenia podstawowego dla terenu usług turystyki istotnie naruszają przepisy ustawy planistycznej oraz rozporządzenia wykonawczego, gdyż nie regulują dla tego terenu minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji (art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 u.p.z.p.).

Organ nadzoru zauważył, iż postanowienia dotyczące wymaganej ilości miejsc parkingowych Rada wprowadziła w § 10 ust. 2 uchwały, umiejscowionym w rozdziale dotyczącym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury komunikacyjnej w następującym brzmieniu: „Ustala się obowiązek zapewnienia poszczególnym terenom właściwej ilości stanowisk postojowych, w tym parkingów i garaży, w ilości nie mniejszej niż: 1) 1 miejsce na mieszkanie, 2) 1 miejsce postojowe na każde rozpoczęte 25 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej funkcji usługowej zlokalizowanej na terenie zabudowy mieszkaniowej, lecz nie mniej niż dwa miejsca postojowe.”

Powyższym zapisem Rada uregulowała miejsca postojowe, ale jedynie dla funkcji mieszkaniowej, przewidzianej w planie oraz dla funkcji usługowej zlokalizowanej na terenie zabudowy mieszkaniowej. Brak jest regulacji miejsc parkingowych dla terenów UT/1- terenów usług turystyki, uregulowanych w § 15 przedmiotowej uchwały. W § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały Rada dla terenu UT/1 wprowadziła, w zakresie zasad zagospodarowania terenu, obowiązek wyznaczenia w obrębie własności, w ramach przeznaczenia podstawowego, miejsc postojowych dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo.

Wojewoda wystąpił o wyjaśnienie tej kwestii do Przewodniczącego Rady Miejskiej, który pismem z dnia 27 listopada 2013 r. podał, że „W zakresie braku ustaleń miejsc postojowych dla terenów usług turystyki wyjaśniam, że w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. g określono dopuszczalne ustalenie, w szczególności „...g) zabudowy rekreacyjnej, gospodarczej i mieszkalno-gospodarczej towarzyszącej funkcji podstawowej...”. Z uwagi na fakt, że istnieje dopuszczenie formy zabudowy mieszkaniowej należy przyjąć, że ustalenie par. 10 ust. 2 odnosi się także dla terenów oznaczonych symbolem UT.”

Zdaniem organu nadzoru zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 tereny UT/1 mają przeznaczenie podstawowe określone jako usługi turystyczne związane z gospodarką rybacką. Przeznaczenie określone w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. g, na który powołuje się Gmina Miejska Żmigród, jest przeznaczeniem uzupełniającym, a więc nie musi być w ogóle zaktualizowane, albo może być zaktualizowane tylko na części terenów UT/1, a w takim przypadku mamy przeznaczenie podstawowe, dla którego brak jest parametru, tj. brak określenia ilości miejsc parkingowych. Oznacza to, że w okolicznościach tej konkretnej sprawy Rada podejmując uchwałę nie uregulowała dla wskazanych terenów w ramach oznaczenia symbolem UT/1 wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., bowiem nie określiła minimalnej ilości miejsc parkingowych.

Zdaniem organu nadzoru także regulacje § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości, wymagane jest formalne ustalenie zasad dostępności w sytuacjach awaryjnych lub w celu modernizacji sieci” podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 r.M.I. w zw. z art. 7 Konstytucji RP, gdyż w tym zakresie wykraczono poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., której skonkretyzowano w § 4 pkt 9 pkt c r.M.I. (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). Podniesiono zatem, że w tych przepisach wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy, przez co nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód czy też chociażby uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Dalej zarzucono, że także regulacja § 13 ust. 1 uchwały we fragmencie „budowlanej” stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I. w zw. z art. 7 Konstytucji RP, gdyż Rada, określając zasady i warunki scalania nieruchomości i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przy ustalaniu parametrów działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału posłużyła się pojęciem działki budowlanej, zamiast prawidłowo użyć tylko pojęcia „działki”. Zwrócono uwagę, iż nie są to tożsame terminy, co skutkuje tym, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Zarzucono również, iż podobnego naruszenia prawa dokonała Rada także w § 14 ust. 2 pkt 8 uchwały, gdyż określając minimalną powierzchnie działek pominięto określenie działek jako „budowlane”, gdy tymczasem art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. daje Radzie możliwość określenia w zależności od potrzeb poszczególnych

parametrów, jednakże wymaga by określając minimalną powierzchnię odnieść ją do nowo wydzielonych działek budowlanych, nie zaś działek.

Kolejny zarzut dotyczył rozbieżności pomiędzy tekstem uchwały a rysunkiem planu, który stanowi integralną część z tekstem uchwały. Wskazano w tym zakresie, iż mocą § 14 uchwały Rada Miejska, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., określiła przeznaczenie podstawowe dla terenów MN/1 - MN/5, natomiast w § 15 uchwały odniosła się do terenu UT1, natomiast rysunek zawiera tereny MN/1 - MN/4 oraz UT1 i UT2. Aby wyjaśnić tę rozbieżność organ nadzoru wystosował pismo do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Żmigrodzie, który w odpowiedzi z dnia 19 września 2013 r. oświadczył, że „doszło do niezamierzonego chochlika redakcyjnego podczas redagowania treści uchwały. Podczas przygotowywania ostatecznego tekstu uchwały zamiast UT1-2 wprowadzono zapis UT/1. Taka sama sytuacja miała miejsce w przypadku par. 14, w którym podczas przepisywania pozostała liczba terenów MN jako MN/1-5, a winno być MN/1-4, co jest błędem edycyjnym przy wprowadzaniu zapisu”.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, iż z wyjaśnień Przewodniczącego można wnioskować, że „błędy edycyjne” powstały przed uchwaleniem uchwały na sesji Rady Miejskiej, tj. podczas przygotowywania ostatecznego tekstu uchwały, co oznacza, iż ostateczna wersja uchwalona przez Radę Miasta, zawierała w § 15 regulacje dotyczące jedynie dla terenu UT1, natomiast na rysunku planu wyznaczono także teren UT2, którego brak w tekście. Podniesiono równocześnie, iż tekst uchwały odnosi się w § 14 do terenów MN/1 - MN/5 podczas, gdy na załączniku graficznym do uchwały wprowadzono regulacje dotyczące jedynie terenów MN/1 - MN/4, pomijając teren MN/5.

Zdaniem Wojewody wskazana sprzeczność pomiędzy rysunkiem planu a jego 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 odpowiedzi na skargę organ uchwałodawczy wniósł o oddalenie skargi, jednocześnie uznając za zasadną podniesioną w skardze argumentację zarzutów odnoszących się do przyjętego zapisu § 11 ust. 2 pkt 4 lit a uchwały we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości, wymagane jest formalne ustalenie zasad dostępności w sytuacjach awaryjnych lub w celu modernizacji sieci”, § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz § 14 ust. 2 pkt 8 uznaje za słuszne stanowisko strony skarżącej i za zasadną skargę w tej części.

Odnosząc się do kwestionowanych zapisów § 14 we fragmencie „1-MN/5” ust. 2 pkt 8 i § 15 uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenu UT/1 oraz UT/2 wskazano, że brak ustaleń dla terenu UT/2 w tekście uchwały jest niezamierzonym błędem polegającym na tym, że zamiast UT/1-2 wprowadzono zapis UT/1 oraz liczba terenów MN jako MN/1-5 a winno być MN/1-4.

Nie zgodzono się natomiast z zarzutem podjęcia przedmiotowej uchwały planistycznej z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 u.p.w. w zw. z art. 7 Konstytucji RP, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c r.M.I. wskazując w pierwszej kolejności, iż przyjęte zapisy § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz § 18 ust. 2 pkt 3 kwestionowanej uchwały nie są sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Zwrócono uwagę, iż plan miejscowy może określać wybrane parametry w zakresie ograniczeń i zakazów i w swojej specyfice jest narzędziem także precyzyjnego formułowania konkretnych wytycznych. W tym konkretnym przypadku, na podstawie przeprowadzonej inwentaryzacji urbanistycznej, a także w oparciu o analizę innych dokumentów planistycznych i opracowań branżowych, stwierdzono o potrzebie zabezpieczenia, zachowania szerszego niż 1,5 m pasa terenu. Podniesiono w tym kontekście, że skoro przepis ustawy Prawo wodne zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m, to tym samym wskazuje, że odległość nie może być mniejsza niż 1,5 m. W wypadku skarżonej uchwały odległość wynosi 3.0 m, a więc nie jest mniejsza niż tego wymaga ustawodawca.

Nie podzielono również zasadności zarzutów co do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w zw. z art. 28 u.p.z.p. Wskazując, że w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. g uchwały określono dopuszczalne ustalenie w szczególności „g/ zabudowy rekreacyjnej, gospodarczej i mieszkalno-gospodarczej towarzyszącej funkcji podstawowej” podniesiono, że z uwagi na akt dopuszczenia formy zabudowy mieszkaniowej należy przyjąć, że ustalenie § 10 ust. 2 odnosi się także dla terenów oznaczonych symbolem UT. Dalej argumentowano, że ustalenia § 10 ust. 2, w brzmieniu „ustala się obowiązek zapewnienia poszczególnym terenom właściwej ilości stanowisk postojowych” stanowi wypełnienie wymogów obligatoryjnego zawarcia w treści uchwały ustaleń dla miejsc parkingowych, ponieważ zwrot „poszczególnym terenom” można odnieść także do terenów oznaczonych na części graficznej planu symbolem UT.

**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 zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, iż sama rada gminy wnosząc o oddalenie skargi w istocie oponowała jedynie co do dwóch pierwszych zarzutów, natomiast nie podważała zasadności pozostałych zarzutów zgłoszonych przez organ nadzoru.

Rozważania wypada zatem rozpocząć od przypomnienia, iż 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.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja planistyczna 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. Wskazać 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.

Przechodząc do omówienia zasadności poszczególnych zarzutów w pierwszej kolejności zgodzić się należy z organem nadzoru, iż przyjęte w zaskarżonej uchwale zapisy § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały w sposób istotny naruszają art. 27 ust. 1 u.p.w., który zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. W pełni za zasadne przyjąć należy stanowisko wyrażane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w tym zwłaszcza prezentowane w uzasadnieniach wyroków tut. Sądu z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 540/12 i z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 5/14, iż cytowany przepis art. 27 ust. 1 u.p.w. nie stanowi uregulowania umożliwiającego zwiększenie obszaru objętego zakazem grodzenia. Zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów wynika wprost z ustawy, dlatego też nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczenia w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być stosowana bezpośrednio. W konsekwencji zatem kwestionowane przepisy przedmiotowej uchwały planistycznej, podjęte bez stosownego upoważnienia, stanowią niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, przez co doszło w tym zakresie do naruszenia zasad sporządzania planu.

Podobnie za zasadny należy uznać zarzut nieokreślenia w zaskarżonej uchwale dla terenu usług turystyki minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji, który to obowiązek wynika bezpośrednio z regulacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., oraz dodatkowo uwypuklony w § 4 pkt 9 lit. c r.M.I.

Zgodzić się zatem należy z Wojewodą Dolnośląskim, że wymogu tego dla wyznaczonego terenu UT/1, dla którego przeznaczeniem podstawowym są usługi turystyki, nie spełniają, zawarte w § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały, uregulowania dotyczące miejsc postojowych, gdyż odnoszą się one wyłącznie dla przewidzianych w planie funkcji mieszkaniowej i funkcji usługowej zlokalizowanej na terenie zabudowy mieszkaniowej. Nie

do przyjęcia jest argumentacja organu uchwałodawczego, iż poprzez dopuszczenie dla terenu UT/1 lokalizacji zabudowy rekreacyjnej, gospodarczej i mieszkalno-gospodarczej towarzyszącej funkcji podstawowej ustalenia zawarte w 10 ust. 2 uchwały można odnosić także dla terenów oznaczonych symbolem UT. Rację ma tutaj Wojewoda twierdząc, że przeznaczenie uzupełniające nie musi być w ogóle zaktualizowane, albo może być zaktualizowane tylko na części terenów UT/1, przez co dojdzie do sytuacji, że dla przeznaczenia podstawowego nadal nie będzie określonego obowiązkowego parametru jakim jest ilość miejsc parkingowych.

Zdaniem Sądu trafnie organ nadzoru zakwestionował fragment zapisu § 11 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały, w których organ planistyczny dopuścił możliwość prowadzenia odcinków sieci gazowej poza liniami rozgraniczającymi ulic „w uzgodnieniu z właścicielami nieruchomości, wymagane jest formalne ustalenie zasad dostępności w sytuacjach awaryjnych lub w celu modernizacji sieci”. 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, gdyż nakładają obowiązek uzgadniania zasad wejścia operatora sieci gazowej na nieruchomość, które to reguły zostały wyczerpująco uregulowane w przepisach ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg i sieci technicznych.

Zasadne są również zarzuty odnoszące się do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I. odnośnie zamieszczenia pojęcia „działki budowlanej” w treści § 13 ust. 1 zaskarżonej uchwały. 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 zawężenie zakresu ustawowego przedmiotu scalania i podziału.

Podobne stanowisko należało przyjąć co do zasadności zarzutu dotyczącego pominięcia z kolei określenia działek jako „budowlane” w tekście § 14 ust. 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały, w którym to określono minimalną powierzchnię działki zlokalizowanej na terenie MN/1- MN/5 o przeznaczeniu podstawowym – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolno stojąca lub bliźniacza. Organ nadzoru powtarzając argumentację co do braku tożsamości znaczeniowej pomiędzy terminami „działka” i „działka budowlana”, słusznie zauważył, iż w przypadku fakultatywnej możliwości określenia w planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek mowa jest w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. wyłącznie o działkach budowlanych. Dodatkowo zauważyć można, iż chociaż kwestionowany zapis został zamieszczony w §14, który odnosi się do terenów MN/1- MN/5 o przeznaczeniu podstawowym – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca lub bliźniacza, co sugerowałoby występowanie tylko działek budowlanych, to jednak uzupełniająco dopuszcza się na tych terenach lokalizację np. zieleni urządzonej, co może spowodować, że nie każda wydzielona na tych terenach działka będzie miała status działki budowlanej.

Na zakończenie pozostała do omówienia zarzut rozbieżności pomiędzy zawartością tekstu planu miejscowego, a zawartością stanowiącego jego immanentną część załącznikiem graficznym (rysunkiem planu). Nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, iż prawidłowo sporządzony akt planistyczny winien odnosić się, w obu swoich częściach- tekstowej i rysunkowej, to tego samego obszaru, a przyjęte zapisy mają się wzajemnie uzupełniać, a nie być ze sobą sprzeczne. Brak tożsamości zapisów tekstowych z rysunkiem planu w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały planistycznej.

Podsumowując stwierdzić trzeba, iż chociaż organ nadzoru formułując zarzuty skargi wnosił jedynie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały tylko w części, tj. tylko co do zakwestionowanych przepisów, to zdaniem Sądu zasadnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Trzeba mieć na uwadze, iż kwestionowana uchwała dotyczy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszącego się do stosunkowo niewielkiego obszaru, a właściwie do kilku „enklaw” położonych w obrębie geodezyjnym jednej miejscowości i znajdujących się w całości w granicach Parku Krajobrazowego „Dolina Baryczy”, w części w granicach obszaru specjalnej ochrony ptaków NATURA 2000 PLH20001 „Dolina Baryczy” i w części w granicach terenu i obszaru górniczego złoża „Radziądz”, to tylko z tego powodu w ocenie Sądu, nie budzi wątpliwości okoliczność, że zapisy planu miejscowego, które pozosta-

łyby w mocy w przypadku stwierdzenia nieważności tylko części uchwały, nie mogłyby prawidłowo funkcjonować bez szkody dla czytelności i kompletności realizacji przyjętych ustaleń planistycznych.

Z tych też względów wyżej omówionych, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 u.p.p.s.a., zasadnym było stwierdzenie nieważności całości zaskarżonej uchwały.

Konsekwencją uwzględnienia skargi było stwierdzenie na podstawie art. 152 u.p.p.s.a., że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie przepisu art. 200 u.p.p.s.a.