



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

Poz. 830

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 619/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 listopada 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia NSA

– Alicja Palus  
– Ireneusz Dukiel (spr.)  
– Zygmunt Wiśniewski

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 listopada 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Milicza

z dnia 23 czerwca 2012 r. nr XXV/100/2012

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „C” położonego w obrębach: Milicz, Miłochowice, Duchowo w Gminie Milicz

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Milicz na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 23 czerwca 2012 r., po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Milicz, podjęła uchwałę nr XXV/100/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „C” położonego w obrębach: Milicz, Miłochowice, Duchowo w Gminie Milicz.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.), wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając podjęcie:

- § 8 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220, ze zm., dalej w skrócie u.o.p.) oraz art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP;
- § 18 ust. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej w skrócie u.o.z.o.z.);
- § 20 ust. 1 pkt 4, § 20 ust. 2, § 57 ust. 1, § 70 ust. 1, § 131 ust. 1, § 148 ust. 2 oraz § 148 ust. 1 w zakresie terenów 171 MN, 172MN, 173MN, 174 MN i 181MN uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 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 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.);
- § 23 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.;
- § 27 pkt 12–14, § 28 pkt 8–10, § 29 pkt 13–16, § 30 pkt 14–16 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie r.M.I.) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 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.) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- § 27 pkt 10 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 29 pkt 11 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 30 pkt 12 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 31 pkt 11 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 32 pkt 8 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 33 pkt 8 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 34 pkt 7 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 35 pkt 7 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 37 pkt 11 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 38 pkt 10 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 157 ust. 5 uchwały we fragmencie: „lokalizacja nowych skrzyżowań i zjazdów za zgodą zarządcy drogi” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 r.M.I.

Formułując powyższe zarzuty organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności: § 8 ust. 2, § 18 ust. 2, § 20 ust. 1 pkt 4, § 20 ust. 2, § 57, § 70, § 131, § 148 ust. 1 w zakresie terenów 171MN, 172MN, 173MN, 174 MN i 181MN, § 148 ust. 2 oraz załącznika graficznego planu w zakresie terenów 2US, 15US, 137UP, 153UP, 156UP, 171MN, 172MN, 173MN, 174MN i 181MN, § 23, § 27, § 28, § 29, § 30, a także pozostałych postanowień planu dotyczących terenów MN, ML, MNu i MNw, tj. § 69, § 73, § 77, § 79, § 81, § 88, § 91, § 93, § 94, § 99, § 101, § 107, § 113, § 114, § 124, § 137, § 143, § 144 oraz § 148, a także załącznika graficznego planu w zakresie terenów 14MNu, 18MN, 22MNu, 25MNu, 26MN, 39MN, 40MN, 50MN, 28MNu, 35MNu, 36MNu, 52MNu, 53MNu, 55MNw, 66MNw, 69MNw, 72MNw, 77MNw, 79MNw, 81 MNw, 83MNw, 8 7 MN w, 56MNu, 57MNu, 59MNu, 63MNw, 70MNw, 78MNw, 80MNw, 82MNw, 84MNw, 73MNu, 92MNu, 93MNu, 102MNu, 112MNu, 103 MN, 106MN, 109MN, 110MN, 113MN, 114MN, 122MN-124MN, 126MN-129MN, 125MNu, 148MNu, 154MNu, 160ML, 163ML, 161MN, 162MN, 171MN-175MN, 181MN, 182MN i 185MN, § 21 pkt 1 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 21 pkt 2 lit. c) we fragmencie: „wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę gazociągu”, § 27 pkt 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 29 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 30 pkt 12 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 31 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 32 pkt 8 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 33 pkt 8 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 34 pkt 7 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 35 pkt 7 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 37 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 38 pkt 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 157 ust. 5 we fragmencie: „lokalizacja nowych skrzyżowań i zjazdów za zgodą zarządcy drogi”.

W obszernym uzasadnieniu skargi organ nadzoru zakwestionował w pierwszym rzędzie § 8 ust. 2 uchwały, w którym Rada postanowiła, że: „Zasady ewentualnego usunięcia drzew, o których mowa w ust. 1, określają przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, przy czym należy zastąpić usuwane drzewa, stosownie do gatunku i układu kompozycji zieleni, w liczbie nie mniejszej niż liczba drzew usuwanych.”

Tymczasem, jak podniósł to organ nadzoru, zgodnie z art. 83 ust. 3 u.o.p. „Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów”. Według Wojewody z przytoczonego przepisu u.o.p. wynika, że warunek zastąpienia usuwanego drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może być wprowadzony w samym zezwoleniu, nie zaś w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, kwestionowany § 8 ust. 2 uchwały wkracza w kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta uprawnionego do wydania zezwolenia na podstawie art. 83 ust. 3 u.o.p., gdyż ustawa stanowi, że wydanie zezwolenia może, ale nie musi być uzależnione od przesadzenia albo zastąpienia innymi drzewami lub krzewami. Zdaniem Wojewody rada gminy nie może determinować treści zezwolenia i pozbawiać organu luzu decyzyjnego w tym zakresie.

Uzasadniając drugi z zarzutów skargi organ nadzoru wskazał, że w § 18 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: „Roboty budowlane, roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie stanowisk, o których mowa w ust. 1, oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, w zakresie określonym przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, stosownie do przepisów odrębnych”. Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 31 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.

W ocenie Wojewody 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 w regulacja prawna zawarta w § 20 ust. 1 pkt 4 uchwały, przewidująca możliwość odstąpienia od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych i ustaleniu przeznaczenia terenu planowanej drogi wewnętrznej jak dla terenów przyległych, dopuszcza zmianę przeznaczenia terenów, co prowadzi do zmiany ustaleń planu w trakcie jego realizacji. Podobne stanowisko organ nadzoru wyraził wobec § 20 ust. 2 uchwały, dopuszczającym poszerzenie pasa drogowego ustalonego w planie za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych terenów bezpośrednio przylegających do pasa drogi publicznej. Zarzucając istotne naruszenie prawa organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne. Regulacja ta pozostaje w związku z treścią art. 4 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Powołując się na racjonalność działania ustawodawcy, organ nadzoru argumentował, że skoro powierzył on radzie gminy uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego i określenie w nim, jakie przeznaczenie będą miały określone tereny, dla których plan ten jest uchwalany, rada określając przeznaczenie tych terenów nie może ostatecznego ustalenia ich przeznaczenia pozostawiać innym, bliżej nieokreślonym podmiotom. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, Rada nie może wprowadzać w treści planu rozwiązań alternatywnych, dopuszczających uznaniowe: jedno albo drugie, diametralnie różne przeznaczenie.

Dalej autor skargi podniósł dalej, że w § 57 ust. 1 uchwały Rada postanowiła: „Teren oznaczony na rysunku planu 2US przeznacza się pod sport i rekreację, o których mowa w § 36, przy czym ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące możliwości realizacji inwestycji, wskazywać będzie procedura w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz obszar Natura 2000, przeprowadzona na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.” Podobnie w § 70 ust. 1 określono, że: „Teren oznaczony na rysunku planu 15US przeznacza się pod sport i rekreację, o których mowa w § 36, przy czym ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące możliwości realizacji inwestycji, wskazywać będzie procedura w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz obszar Natura 2000, przeprowadzona na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Paragraf 131 ust. 1 stanowi z kolei: „Tereny oznaczone na rysunku planu 137UP, 153UP, 156UP przeznacza się pod zabudowę usługowo-produkcyjną, o której mowa w § 37, przy czym ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące możliwości realizacji inwestycji, wskazywać będzie procedura w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz obszar Natura 2000, przeprowadzona na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Natomiast § 148 ust. 2 stanowi zaś, że: „Ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące możliwości realizacji inwestycji, na terenach 171 MN, 172MN, 173MN, 174MN i 181 MN, wskazywać będzie procedura w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, przeprowadzona na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Z kolei zgodnie z § 148 ust. 1: „Tereny oznaczone na rysunku planu 171 MN, 172MN, 173MN, 174MN, 175MN, 181 MN, 182MN, 185 MN przeznacza się pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, o której mowa w § 27”. Przywołując treść tych przepisów organ nadzoru wskazał, że przyjęta w nich regulacja prawna nie przewiduje sytuacji, w której decyzja środowiskowa odnośnie zabudowy wymienionych terenów będzie negatywna. Według organu nadzoru tak skonstruowane przepisy mogą spowodować, że w przypadku negatywnej decyzji środowiskowej wymienione wyżej tereny pozostaną bez przeznaczenia. Uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę niepewnego przeznaczenia terenów oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Gminy Milicz. Organ nadzoru wskazał, że nie można mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, niewiadome jest, jakie ostatecznie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu. Uzasadniając zarzut dotyczący wprowadzenia w § 23 uchwały regulacji dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy, organ nadzoru wskazał, że Rada w tym zakresie wykroczyła poza zakres udzielonego jej ustawowego upoważnienia. Autor skargi wyjaśnił, że utrzymanie w mocy decyzji o warunkach zabudowy nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Jedynie ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, nie traci swojej ważności ze względu na ustalenia planu (art. 65 ust. 2 u.p.z.p.) zatem podmiot dysponujący ważną decyzją o pozwoleniu na budowę korzysta ze wzmocnionej ochrony swoich praw nabytych w zakresie sposobu zagospodarowania terenu objętego planowaną inwestycją. Natomiast art. 65 ust. 2 u.p.z.p. w przypadku decyzji o warunkach zabudowy nakazuje stwierdzenie ich wygaśnięcia. Zdaniem Wojewody Rada gminy nie może zatem mocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego utrzymywać ich w mocy wbrew wyraźnemu przepisowi prawa.

Uzasadniając kolejny z zarzutów skargi organ nadzoru podniósł, że na podstawie § 25 ust. 1 uchwały dla wybranych kategorii terenów uregulowane zostały w § 27 pkt 12–14, § 28 pkt 8–10, § 29 pkt 13–16, § 30 pkt 14–16 parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W ocenie organu nadzoru, wśród zapisów wyżej wymienionych paragrafów uchwały brak jest określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, ponadto w § 27 pkt 13 oraz w § 30 pkt 15 jest mowa o szerokości wydzielonej działki, nie zaś o jej froncie, we wszystkich zaś zapisach mowa jest o działce budowlanej, a nie działce gruntowej. Według Wojewody powyższe naruszenia należy traktować jako istotne naruszenie prawa, gdyż na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Rada zobligowana jest umieścić w planie miejscowym jako element o charakterze obowiązkowym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Doszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w przytoczonym wcześniej § 4 pkt 8 r.M.I. gdzie ustalone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Nawiązując do poglądów judykatury dotyczących obligatoryjnych elementów planu w orzecznictwie, organ nadzoru podkreślił, że doprecyzowanie przez ustawodawcę zakresu tematycznego ustaleń, które obowiązkowo powinny znaleźć się w uchwale zawierającej plan miejscowy jest obligatoryjne, a Rada nie może pominąć żadnego z wymienionych w przepisach elementów. Wątpliwości organu nadzoru nie budzi fakt, iż dla tych terenów Rada powinna określić zasady i warunki scalania i podziału, skoro stanowiła (choć w sposób nieprawidłowy) w tej materii. Tym samym w przekonaniu strony skarżącej § 27 pkt 12–14, § 28 pkt 8–10, § 29 pkt 13–16, § 30 pkt 14–16 uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 r.M.I., oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Dlatego też w związku z podjęciem § 27 pkt 12–14, § 28 pkt 8–10, § 29 pkt 13–16, § 30 pkt 14–16 uchwały z istotnym naruszeniem prawa, w zakresie wszystkich terenów MN, ML, MNu i MNw brak jest obligatoryjnego elementu planu – warunków i zasad scalania i podziału, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności pozostałych zapisów planu dla tych terenów, tj. § 69, § 73, § 77, § 79, § 81, § 88, § 91, § 93, § 94, § 99, § 101, § 107, § 113, § 114, § 124, § 137, § 143, § 144 oraz § 148 uchwały, a także załącznika graficznego planu w zakresie terenów 14MNu, 18MN, 22MNu, 25MNu, 26MN, 39MN, 40MN, 50MN, 28MNu, 35MNu, 36MNu, 52MNu, 53MNu, 55MNw, 66MNw, 69MNw, 72MNw, 77MNw, 79MNw, 81 MNw, 83MNw, 87MNw, 56MNu, 57MNu, 59MNu, 63MNw,

70MNw, 78MNw, 80MNw, 82MNw, 84MNw, 73MNU, 92MNU, 93MNU, 102MNU, 112MNU, 103 MN, 106MN, 109MN, 110MN, 113MN, 114MN, 122MN-124MN, 126MN-129MN, 125MNU, 148MNU, 154MNU, 160ML, 163ML, 161MN, 162MN, 171MN-175MN, 181MN, 182MNI 185MN. Ponadto organ nadzoru wskazał, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n., a nie parametry działek budowlanych.

Dalej podniesiono, że uchwalając skarżoną uchwałę Rada Miejska w § 21 pkt 1 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, w § 21 pkt 2 lit. c) uchwały we fragmencie: „wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę gazociągu”, w § 27 pkt 10 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, w § 29 pkt 11 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 30 pkt 12 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 31 pkt 11 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 32 pkt 8 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 33 pkt 8 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 34 pkt 7 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 35 pkt 7 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 37 pkt 11 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 38 pkt 10 uchwały we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 157 ust. 5 uchwały we fragmencie: „lokalizacja nowych skrzyżowań i zjazdów za zgodą zarządcy drogi” uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody udzielonej przez podmioty takie jak zarządca drogi. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną 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. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, uzasadnia orzeczenie o nieważności wskazanych fragmentów przepisów.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej wniósł generalnie o oddalenie skargi w całości, chociaż z analizy uzasadnienie tego pisma wynika, że w istocie zgadza się z większością zarzutów, lecz proponuje podjęcie „negocjacji” w celu odroczenia rozpoznania skargi i umożliwienia radzie podjęcie uchwały zmieniającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgodnie ze stanowiskiem organu nadzoru. Autor odpowiedzi na skargę podzielił przedstawione zarzuty na trzy grupy. W pierwszej znalazły się ustalenia „wymuszone” przez niektóre organy uzgadniające oraz ustalenia mające w zamyśle dodatkowo podkreślić lub uszczegółwić zagadnienia uregulowane w innych przepisach. W tej grupie ustaleń planu autor odpowiedzi uznał zasadność zarzutów, przy czym według niego konsekwencje ewentualnego stwierdzenia ich nieważności byłyby nieistotne dla spójności planu i jego prawidłowego funkcjonowania w obrocie prawnym. Do tej grupy zaskarżonych ustaleń zaliczono: § 8 ust. 2, § 18 ust. 2, § 20 ust. 1 pkt 4, § 20 ust. 2, § 23, § 21 pkt 1 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 21 pkt 2 lit. c) we fragmencie: „wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę gazociągu”, § 27 pkt 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 29 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 30 pkt 12 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 31 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 32 pkt 8 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 33 pkt 8 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 34 pkt 7 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 35 pkt 7 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 37 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 38 pkt 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 157 ust. 5 we fragmencie: „lokalizacja nowych skrzyżowań i zjazdów za zgodą zarządcy drogi”.

Odnośnie drugiej grupy wyjaśniono, że ustalenia § 57 ust. 1, § 70 ust. 1, § 131 ust. 1, § 148 ust. 2, wprowadzone na żądanie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, uzależniające możliwości realizacji inwestycji na terenach: 2US, 15US, 137UP, 153UP, 156UP, 171 MN, 172MN, 173MN, 174MN i 181 MN, od wyników postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz obszar Natura 2000, przeprowadzonego na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm., dalej w skrócie u.u.i.ś.). Według Rady, o ile można uznać zarzut o przekroczenie kompetencji w zakresie uregulowania zagadnień określonych już innymi przepisami prawa, tj. w u.u.i.ś., to nie sposób zgodzić się z zarzutem skarżącego, że na skutek tak skonstruowanych zapisów planu, pewne tereny mogą zostać pozbawione ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu. Konsekwencją ewentualnego stwierdzenia ich nieważności w zakresie proponowanym przez skarżącego byłby brak planu miejscowego dla znacznego obszaru aktualnie obowiązującego planu, obejmującego tereny 2US, 15US, 137UP, 153UP, 156UP, 171MN, 172MN, 173MN, 174MN i 181 MN.

Uznając natomiast w części zasadność zarzutów dotyczącej trzeciej grupy zaskarżonych ustaleń planu dotyczących określenia zasad i warunków scalania i podziału, które zdaniem skarżącego są niepełne i nieprecyzyjne, autor odpowiedzi na skargę podniósł w tym przypadku, że istniejący stan zagospodarowania wskazanych

terenów oraz aktualne podziały geodezyjne nieruchomości, w zestawieniu z planowanym przeznaczeniem i zasadami zagospodarowania, ustalonymi w planie, nie dają logicznego uzasadnienia dla scalenia i podziału tych terenów. Do tej grupy zaskarżonych ustaleń zaliczono: § 27, § 28, § 29, § 30, a także pozostałe postanowienia planu dotyczące terenów MN, ML, MNu i MNw, tj. § 69, § 73, § 77, § 79, § 81, § 88, § 91, § 93, § 94, § 99, § 101, § 107, § 113, § 114, § 124, § 137, § 143, § 144 oraz § 148, a także załącznik graficzny planu w zakresie terenów 14MNu, 18MN, 22MNu, 25MNu, 26MN, 39MN, 40MN, 50MN, 28MNu, 35MNu, 36MNu, 52MNu, 53MNu, 55MNw, 66MNw, 69MNw, 72MNw, 77MNw, 79MNw, 81 MNw, 83MNw, 87MNw, 56MNu, 57MNu, 59MNu, 63MNw, 70MNw, 78MNw, 80MNw, 82MNw, 84MNw, 73MNu, 92MNu, 93MNu, 102MNu, 112MNu, 103 MN, 106MN, 109MN, 110MN, 113MN, 114MN, 122MN-124MN, 126MN 129MN, 125MNu, 148MNu, 154MNu, 160ML, 163ML, 161MN, 162MN, 171MN- 175MN, 181 MN, 182MN i 185MN. Według Rady, konsekwencje ewentualnego stwierdzenia ich nieważności w zakresie proponowanym przez skarżącego byłby brak planu miejscowego dla znacznego obszaru aktualnie obowiązującego planu, obejmującego wyżej wskazane tereny. Dla uniknięcia takiej sytuacji Przewodniczący Rady zobowiązał się do zmiany spornych ustaleń planu w trybie przewidzianym w u.p.z.p. w terminie 12 miesięcy, przy równoczesnym „zawieszeniu” stwierdzenia nieważności planu w tym zakresie.

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

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej dalej 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.

Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., 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.

W tym miejscu wymaga podkreślenia brak wiążącego charakteru podniesionych w skardze wniosków i zarzutów skargi oraz powołanej podstawy prawnej. Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06).

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.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, 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 w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Na początku rozważań zasadnym jest podkreślenie, iż w ocenie składu orzekającego zgłoszone przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzuty zasługują w zdecydowanej większości na uwzględnienie, z tym że w przeciwieństwie do organu nadzoru w ocenie tut. Sądu opisana w skardze wadliwość uchwały uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości. Zresztą również w motywach skargi i przedstawionych na ich poparcie orzecznictwie sądowym organ nadzoru wskazuje, że zarzucane istotne naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 8 u.p.z.p., do których niewątpliwie doszło w rozpoznawanej sprawie skutkować powinny stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości (tak: Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 września

2008 r., sygn. akt II OSK 215/08 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 624/11).

Przechodząc po tych uwagach wstępnych do analizy poszczególnych zarzutów skargi wskazać należy, że Wojewoda trafnie wskazał, że przepis § 8 ust. 2 uchwały, uzależniający wydanie zgody na wycięcie drzewa od posadzenia albo zastąpienia innymi drzewami został przyjęty z naruszeniem granic przysługującego gminie władztwa planistycznego i w sposób istotny narusza art. 83 ust. 3 u.o.p. Uzupełniając stanowisko organu nadzoru stwierdzić trzeba, że regulacja ta pozostaje w sprzeczności również z przepisem art. 83 ust. 6 u.o.p., w którym zamieszczono katalog przypadków zwalniających posiadacza czy właściciela nieruchomości oraz inne podmioty od uzyskania zgody na usunięcie drzew.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że określenie przez Radę Miasta w § 18 ust. 2 zakwestionowanej uchwały, że „roboty budowlane, roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie stanowisk, o których mowa w ust. 1, oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, w zakresie określonym przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, stosownie do przepisów odrębnych” wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stanowi to również niedopuszczalną modyfikację przepisów art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zauważyć należy, iż wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już zatem określone w u.o.z.o.z. oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej w skrócie jako u.p.b.) Zauważyć należy, iż przypadki niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane albo roboty ziemne przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków lub zamierza dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczególowy sposób uregulował w art. 31 u.o.z.o.z. W przepisie art. 31 ust. 2 u.o.z.o.z. wskazano, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, 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. Z powyższych przepisów wynika zatem, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

Należy również podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżona uchwała w sposób rażąco narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w kontekście przyjętej regulacji § 20 ust. 1 pkt 4 uchwały („ustala się następujące ogólne zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji drogowej na obszarze objętym niniejszym planem, o ile ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów nie stanowią inaczej: (...) dopuszcza się odstępianie od wydzielania ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych, za zgodą właścicieli lub użytkowników wieczystych, których działki drogi te miały obsługiwać – w takich przypadkach ustala się przeznaczenie terenu planowanej drogi wewnętrznej, takie jak przeznaczenie terenów przyległych”), jak też § 20 ust. 2 uchwały („na terenach bezpośrednio przylegających do pasa drogi publicznej dopuszcza się za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych poszerzenie pasa drogowego ustalonego w planie, zależnie od potrzeb technicznych, uzasadnionych wymaganiami przepisów szczególnych określających warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”).

Umieszczając powyższe zapisy w zaskarżonej uchwale Rada w istocie nie wyznaczyła jakichkolwiek linii rozgraniczających, co jest sprzeczne z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, tj. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Istotne jest przy tym, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Ponadto § 7 pkt 7 r.M.I. stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 r.M.I. zapisano, że projekt tekstu planu miejscowe-

go powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, czyli m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Powyższe zapisy zaskarżonej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających ulice, a także poprzez odstąpienie od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych. W myśl zaś art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został uchwalony plan. Procedura uchwalania i zmiany planu miejscowego jest zatem ściśle wyznaczona przepisami u.p.z.p. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Za takie należy uznać niesprecyzowanie linii rozgraniczających ulice, co w konsekwencji może doprowadzić do obejścia procedury przewidzianej do zmiany planu. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym brak jest podstaw do weryfikacji linii rozgraniczającej tereny przyległe do planowanych ulic jak i samych ulic, albowiem wiązałoby się to ściśle ze zmianą przeznaczenia lub zasad zagospodarowania, a to może nastąpić jedynie poprzez zmianę planu miejscowego w trybie i na zasadach określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, sygn. akt II SA/Ke 166/09). Z powyższego wynika zatem, że niedopuszczalne jest korygowanie linii rozgraniczających w innym trybie niż poprzez określoną w art. 28 u.p.z.p. zmianę planu. Na marginesie należy wskazać, że powoływane przez stronę przeciwną wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o sygn. akt: II SA/Wr 129/10 i II SA/Wr 70/10 zostały uchylone wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 i z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10.

Z przedstawionych wyżej powodów należy również podzielić co do zasady stanowisko organu nadzoru w zakresie jakim zakwestionował regulację prawną wynikającą z § 57 ust. 1, § 70 ust. 1, § 131 ust. 1, § 148 ust. 2 oraz § 148 ust. 1 uchwały w zakresie terenów 171 MN, 172MN, 173MN, 174 MN i 181MN. Ponadto rację ma organ nadzoru wskazując, że wprowadzona w tym przepisach regulacja prawna nie przewiduje sytuacji, w której decyzja środowiskowa odnośnie zabudowy wymienionych terenów będzie negatywna. Spowodować to może, że w przypadku negatywnej decyzji środowiskowej wymienione wyżej tereny pozostaną bez przeznaczenia. Rację ma natomiast organ uchwałodawczy, iż w tym zakresie wystarczającym byłoby w zapisach § 57 ust. 1, § 70 ust. 1 i § 131 ust. 1 wykreślenie jedynie fragmentów o treści „przy czym ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące możliwości realizacji inwestycji, wskazywać będzie procedura w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz obszar Natura 2000, przeprowadzona na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.” oraz w całości skreślenie § 148 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za błędne należy uznać stanowisko Rady Miasta przypisujące decyzjom ustalającym warunki zabudowy cechy kształtujące kierunki zagospodarowania i zabudowy terenu. Organy gminy wydając decyzje o warunkach zabudowy nie realizują przez to władztwa planistycznego, a jedynie określają – na podstawie przepisów prawa - dopuszczalne możliwości zabudowy i zagospodarowania nieruchomości (w odniesieniu do otaczającej ją zabudowy istniejącej), które dotychczas nie zostały określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy ma więc charakter deklaratoryjny, a jej istota polega tylko na stwierdzeniu istnienia pewnego stanu faktycznego i prawnego odnoszącego się do zagospodarowania terenu. W szczególności, w ten sposób uchyla się wobec inwestora ogólny zakaz zmiany zagospodarowania terenu (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). Zupełnie inny charakter ma natomiast plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalając go gmina realizuje przysługujące jej z mocy ustawy władztwo planistyczne (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). W ten sposób ustala przeznaczenie terenu znajdującego się w jej granicach, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Gmina może czynić użytek z władztwa planistycznego w sposób nieograniczony, jednakże z zachowaniem zasad określonych w ustawie. Oznacza to konieczność takiego kształtowania ładu przestrzennego, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.), przy jednoczesnym poszanowaniu prawa własności i potrzeb interesu publicznego. Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że istniejący faktycznie przed uchwaleniem planu miejscowego układ przestrzenny zabudowy i zagospodarowania terenu zawierający się w obszarze jego projektowanych granic, w tym także istniejący układ prze-



strzenny zabudowy określony decyzjami administracyjnymi, nie wiąże bezwzględnie organu gminy. Gmina musi oczywiście na nim bazować, jednakże projektując założenia planu może zmieniać dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, realizując uzasadnione potrzeby interesu publicznego. Ponadto zauważyć należy, że art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. daje możliwości wygaszenia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w przypadku, gdy ustalenia planu miejscowego są inne niż w wydanej decyzji. Skutkiem wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jest utrata mocy obowiązującej takiej decyzji, a ocenę zamierzenia inwestycyjnego opisanego we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę należy dokonywać w oparciu o ustalenia obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma zatem podstaw do oceny przez organ architektoniczno-budowlany zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat wygaszonej (nieobowiązującej już) decyzji, skoro zasadą jest, iż zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 pkt 1 u.p.b. właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tylko wobec jego braku, z decyzją o warunkach zabudowy. Sąd podzielił zatem stanowisko organu nadzoru dotyczące unormowania sposobu zagospodarowania określonych działek w planie miejscowym poprzez odesłanie do warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w wygaszonych decyzjach o warunkach zabudowy. Zgodzić się zatem i należało, że podjęcie § 23 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Wprawdzie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym sporna jest kwestia, czy ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, określa się w planie miejscowym dla wszystkich terenów objętych planem miejscowym, czy też jedynie wówczas, gdy w planie tym wyznaczono granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.), to jednak w niniejszej sprawie niezależnie od wykładni art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, zasadny jest zarzut braku obligatoryjnego elementu planu w postaci określenia w § 25 ust. 1 uchwały dla wybranych kategorii terenów (§ 27 pkt 12–14, § 28 pkt 8–10, § 29 pkt 13–16, § 30 pkt 14–16) kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, ponadto w § 27 pkt 13 oraz w § 30 pkt 15 jest mowa o szerokości wydzielonej działki, nie zaś o jej froncie, we wszystkich zaś zapisach mowa jest o działce budowlanej, a nie działce gruntowej.

Odnosząc się zatem krytycznie do zaskarżonej uchwały w kontekście spełnienia wymogów zamieszczenia regulacji odnoszących się do scalania i podziału nieruchomości objętych uchwalanym planem przywołać w pierw należy przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. mówiący wyraźnie, iż „w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”. Z kolei przepis § 4 pkt 8 r.M.I. głosi, iż do wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zalicza się ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, które 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. Zasadnie wskazuje organ nadzoru, że zaskarżona uchwała elementów tych jest pozbawiona, a tym samym przyjąć trzeba, iż regulacje § 27 pkt 12–14, § 28 pkt 8–10, § 29 pkt 13–16, § 30 pkt 14–16 uchwały istotnie naruszają art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 r.M.I. oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W związku z powyższym w zakresie wszystkich terenów MN, ML, MNu i MNw brak jest jednego z obligatoryjnych elementów planu, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności pozostałych zapisów planu dla tych terenów, tj. § 69, § 73, § 77, § 79, § 81, § 88, § 91, § 93, § 94, § 99, § 101, § 107, § 113, § 114, § 124, § 137, § 143, § 144 oraz § 148 uchwały, a także załącznika graficznego planu w zakresie terenów 14MNu, 18MN, 22MNu, 25MNu, 26MN, 39MN, 40MN, 50MN, 28MNu, 35MNu, 36MNu, 52MNu, 53MNu, 55MNw, 66MNw, 69MNw, 72MNw, 77MNw, 79MNw, 81 MNw, 83MNw, 87MNw, 56MNu, 57MNu, 59MNu, 63MNw, 70MNw, 78MNw, 80MNw, 82MNw, 84MNw, 73MNu, 92MNu, 93MNu, 102MNu, 112MNu, 103 MN, 106MN, 109MN, 110MN, 113MN, 114MN, 122MN-124MN, 126MN-129MN, 125MNu, 148MNu, 154MNu, 160ML, 163ML, 161MN, 162MN, 171MN-175MN, 181MN, 182MN i 185MN.

Zwrócić ponadto należy uwagę, iż ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n., a nie parametry działek budowlanych. Zgodnie bowiem z § 4 pkt 8 r.M.I. w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Tym samym kreując niniejsze regulacje organ stanowiący gminy zobligowany był do określenia parametrów działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n., przez które należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości

gruntowej, a nie parametrów działki budowlanej – pojmowanej jako nieruchomości gruntowa lub działka 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. Nie każda bowiem działka gruntu stanowi działkę budowlaną, gdyż ta ostatnia może składać się z kilku działek gruntu, a zatem pojęcia „działka budowlana” i „działka gruntu” nie są zwrotami synonimicznymi. Działka gruntu jest pojęciem szerszym niż działka budowlana, która stanowi kwalifikowaną „nieruchomość gruntową” lub „działkę gruntu” bo spełniającą określone kryteria (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 411/09). Z tego też względu słusznie przyjął Wojewoda, że przepisy zaskarżonej uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p oraz § 4 pkt 8 r.M.I. i podlegały stwierdzeniu nieważności.

Sąd nie miał wątpliwości, że stwierdzeniu nieważności podlegał również § 21 pkt 1 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 21 pkt 2 lit. c) we fragmencie: „wyłącznie na warunkach określonych przez zarządcę gazociągu”, § 27 pkt 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 29 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 30 pkt 12 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 31 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 32 pkt 8 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 33 pkt 8 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 34 pkt 7 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 35 pkt 7 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 37 pkt 11 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 38 pkt 10 we fragmencie: „za zgodą zarządcy drogi”, § 157 ust. 5 we fragmencie: „lokalizacja nowych skrzyżowań i zjazdów za zgodą zarządcy drogi”. W zakwestionowanych przepisach organ uchwałodawczy unormował zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, realizując przez to upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w sposób doprecyzowany w § 4 pkt 9 r.M.I. Ustalenia z tego zakresu regulować powinny określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją szlaków komunikacyjnych oraz powiązania tego układu z układem zewnętrznym. Trafnie zatem organ nadzoru wskazał, że nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków ustalanych przez określone podmioty (zarządcę drogi) czy też wskazywanie jakie kompetencje ma zarządca drogi publicznej, stanowi wykroczenie poza uprawnienie przyznane Radzie Miejskiej na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Układ komunikacyjny powinien być w miejscowym planie określony jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów. Zaskarżone postanowienia przedmiotowej uchwały naruszają zatem zasady sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), art. 7 Konstytucji RP i § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100 poz. 908) i stanowią niedopuszczalne powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. z 2013 r. Dz. U., poz. 260 ze zm.), co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Uznając zatem, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia szeregu zasad sporządzania planu miejscowego zasadnym było stwierdzenie nieważności całości zaskarżonej uchwały, gdyż stwierdzenie nieważności uchwały planistycznej tylko w zakresie wskazanym w skardze, biorąc pod uwagę zasięg i skalę omówionych wyżej naruszeń, spowodowałoby bez wątpienia daleko idącą dezintegrację i nieczytelność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „C” położonego w obrębach: Milicz, Miłochowice, Duchowo w Gminie Milicz.

Z tych też względów orzeczono, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 147 § 1 u.p.p.s.a., jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a., zaś w zakresie kosztów postępowania na art. 200 u.p.p.s.a.