



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

Poz. 4283

WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 234/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 lipca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia NSA Halina Kremis – spr.
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Asystent sędziego Malwina Jaworska

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

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góra

z dnia 30 września 2013 r. nr XLII/309/13

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Zawieścice, dla działek nr 5 i 6

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Góra na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę XLII/309/13 Rady Miejskiej Góry z dnia 30 września 2013 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Zawieście, dla działek nr 5 i 6.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270.) zaskarżył w całości wskazaną uchwałę, zarzucając podjęcie:

§ 17 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy oraz w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 647), zwanej dalej także ustawą oraz z § 4 pkt 13 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 z późn. zm.), zwanego dalej także rozporządzeniem,

§ 14 uchwały i rysunek planu w zakresie terenu PG/1 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz z § 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. z 2003 r., nr 164, poz. 1587 z późno zm.),

§ 14 uchwały oraz rysunek planu w zakresie terenu PG/1,

§ 16 uchwały i rysunek planu w zakresie terenu KDD/1 naruszają w sposób istotny art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j.: Dz. U. z 2013, poz. 1205 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- § 3 ust. 1 pkt 3, § 4 pkt 3, § 13 ust. 1 uchwały we fragmencie „(mierzonej w linii zabudowy)” z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego zagospodarowania przestrzennego,

§ 16 ust. 2 uchwały we fragmencie "w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie" oraz § 11 pkt 5 lit. f) uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżący wnosi o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Zawieście, dla działek nr 5 i 6; za zasądzeniem kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że na sesji dnia 30 września 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą Nr XIV/97/11 z dnia 19 sierpnia 2011 r. Rady Miejskiej Góry w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Zawieście dla działek nr 5 i 6, po stwierdzeniu zgodności planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, zatwierdzonego uchwałą Nr XVIII z dnia 26 października 1999 r., zmienionego uchwałą Rady Miejskiej w Górze nr XL/2 z dnia 24 maja 2013 r. Rada Miejska podjęła uchwałę Nr XLII/309/13 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Zawieście działek nr 5 i 6.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały nadzoru stwierdził, iż:

§ 17 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy oraz w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej ustawą oraz z § 4 pkt 13 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 z późn. zm.), zwanego dalej rozporządzeniem,

§ 14 uchwały i rysunek planu w zakresie terenu PG/1 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

§ 14 uchwały i rysunek planu w zakresie terenu PG/1, § 16 uchwały i rysunek planu w zakresie terenu KDD/1 naruszają w sposób istotny art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

§ 3 ust. 1 pkt 3, § 4 pkt 3, § 13 ust. 1 uchwały we fragmencie „(mierzonej w linii zabudowy)” podjęto z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

§ 16 ust. 2 uchwały we fragmencie "w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie" oraz § 11 pkt 5 lit. f) uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały spowodowała stwierdzenie, że rada miejska uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazania wymaga, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób udokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co istotne, w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady aminy w całości lub w części (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod .m. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym znaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady

modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

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. Ustawodawca dokonał podziału elementów planu na takie, które muszą zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze iuris cogentis zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 ustawy zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu, aczkolwiek wymóg ten nie ma charakteru bezwzględny. Plan musi być bowiem dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W projekcie planu ujęcie wymagań z art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1-12.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.”

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, iż regulując w § 17 uchwały stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada nie określiła stawki procentowej dla użytkowników wieczystych: "Stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Ustala się następujące stawki procentowe w stosunku do wzrostu wartości nieruchomości objętych niniejszym planem, służące naliczeniu jednorazowej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, w przypadku ich zbycia w ciągu 5 lat od dnia, w którym ustalenia niniejszego planu stały się obowiązujące: 1) PG 30%, 2) R 0,1%." Brak jest w treści paragrafu 17 uchwały wysokości stawki procentowej dla terenu KDD/I -teren dróg dojazdowych. Ustawodawca wprost określa, iż obowiązek pobrania przez wójta jednorazowej opłaty ustalonej w planie miejscowym, określonej w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości powstaje w razie wzrostu wartości nieruchomości, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. Ustawodawca obowiązek opłaty nakłada zarówno na właściciela, jak i użytkownika wieczystego w określonej w przepisie sytuacji. Tymczasem w § 17 uchwały Rady Miejskiej Góry ograniczono ten wymóg jedynie do właścicieli nieruchomości pomijając w tym zakresie użytkowników wieczystych nieruchomości. Uwzględniając powyższe przepisy organ nadzoru stwierdza, że określenie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, jest obowiązkowym zapisem planu miejscowego i to zarówno w stosunku do właścicieli, jak i użytkowników wieczystych nieruchomości.

Wyjaśnienia, w tym zakresie, Przewodniczącego Rady Miejskiej Góry: „(...). Ponadto wyjaśniam, że w § 17 mówiąc o "właścicielach terenu" mamy także na myśli użytkowników wieczystych, nie ma zatem mowy o naruszeniu art. 36 ust. 4 ustawy o pizp.", są zdaniem organu nadzoru nie do przyjęcia, gdyż treść uchwały modyfikuje regulację ustawową i ogranicza zakres zastosowania przepisu art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podkreślić, iż pomijając użytkowników wieczystych Rada Miejska Góry zawężyła kategorię podmiotów zobowiązanych ustawowo do opłacenia opłaty z tytułu "Wzrostu wartości nieruchomości

w związku z uchwaleniem planu miejscowego bądź jego zmianą przy sprzedaży nieruchomości, pozostawiając poza kręgiem osób zobligowanych ustawowo do ponoszenia opłaty ustalonej na podstawie art. 36 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym użytkowników wieczystych nieruchomości. Zapis § 17 uchwały rady miejskiej stanowi istotne naruszenie zasad uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności planu w całości.

Równocześnie w zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź tak jak w tym przypadku, ich modyfikacja przez przepisy uchwały, może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji, t. j. do pominięcia użytkowników wieczystych w procedurze prowadzonej na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go umieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście modyfikację w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za nie dopuszczalną.

Odnosząc się do braku regulacji stawki opłaty procentowej dla terenu KDD/1 - teren dróg dojazdowych przewodniczący wyjaśniał w pkt 12: "W zakresie zapytania w sprawie § 17 i określenia stawek procentowych wyjaśniam, że pominięcie ustalenia wartości stawki procentowej dla funkcji KDD/1 (drogi gminnej) było podyktowane faktem potencjalnego przejęcia (za odpłatnością) tego terenu przez gminę jednak w okresie dłuższym niż 5 lat. Drugą przesłanką był fakt, że w okresie pierwszych pięciu lat gmina powinna to uwzględnić w kosztach wywłaszczenia i odzyskać w formie "opłaty planistycznej" ponosząc jednocześnie koszt wyceny dla "renty planistycznej", który dla tak małego obszaru przekroczy wielokrotnie spodziewany zysk. (...)".

Zdaniem organu nadzoru cytowane wyjaśnienie nie może stanowić jednak uzasadnienia dla niepełnej realizacji wymogu ustawowego, nakazującego określenie wartości stawki rety planistycznej dla wszystkich obszarów objętych planem miejscowym. Artykuł 15 ust. 2 ustawy poprzez sformułowanie: "w miejscowym planie określa się obowiązkowo" nakłada na radę gminy, w tym także na Radę Miejską Góry, obowiązek określenia wysokości stawki procentowej dla każdego przewidzianego w planie przeznaczenia terenu. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowo - administracyjnym.

Także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 13) mówi, iż "ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0 % do 30 % i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów." Przedstawione stanowisko koresponduje z jedną z podstawowych zasad wyrażonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazującą, że wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą rodzi ustawowy obowiązek pobrania jednorazowej opłaty w razie zbycia nieruchomości upływem 5 lat od dnia wejścia uchwały w życie. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego muszą zostać określone obowiązkowo stawki procentowe, na pod których ustala się opłatę. Ponadto organ nadzoru zauważa, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się jedynie stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jej wysokość. Stwierdzenie natomiast, czy będzie występować podstawa do ustalenia i pobrania przez wójta jednorazowej opłaty, od-bywa się w ramach odrębnego postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem stosownej decyzji, po dokonaniu indywidualnej oceny stanu faktycznego (na podstawie operatu szacunkowego) dla każdej nieruchomości z osobna.

Organ nadzoru stwierdza, że brak określenia przez Radę Miejską Góry stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zmianą planu miejscowego dla wszystkich obszarów objętych planem (pominięcie obszaru KDD/1) i dla wszystkich podmiotów zobowiązanych ustawowo,

a więc dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości (pominięcie użytkowników wieczystych nieruchomości) stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowego planu w całości.

Z treści art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustawodawca dokonał podziału elementów planu na takie, które muszą obligatoryjnie zostać uregulowane w planie oraz na te, których regulacja została uzależniona od potrzeb konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. W art. 15 ust. 2 ustawy zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W okolicznościach tej konkretnej sprawy rada podejmując uchwałę nie uregulowała wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie wymaganej ilości miejsc parkingowych dla terenu PG/1 tj. terenu eksploatacji kruszywa naturalnego, uregulowanego w § 14 uchwały. Pozostałe tereny uregulowane w uchwale to tereny R/1 - tereny rolnicze oraz tereny KDD/1 - tereny dróg dojazdowych. Przy czym dla tych terenów nie istnieje potrzeba regulacji miejsc parkingowych. Zapis odnoszący się do wymaganej ilości miejsc parkingowych, który należy odnieść do terenu eksploatacji kruszywa naturalnego rada uchwaliła w § 10 uchwały, wprowadzając zapis: "Zasady modernizacji i budowy systemów Infrastruktury komunikacyjnej: Dla obsługi komunikacyjnej obszaru objętego zmianą planu określa się dojazd z istniejącej drogi publicznej położonej poza granicami opracowania zmiany planu wskazanej na rysunku zmiany planu oraz dodatkowo ustala się obowiązek zapewniania właściwej ilości stanowisk postojowych, w tym parkingów i miejsc postojowych".

Jednakże, zdaniem organu nadzoru, ta regulacja nie jest wyczerpująca, gdyż nie spełnia wymogów wynikających zarówno z przytoczonego, przepisu art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i wymogów określonych w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazane rozporządzenie stanowi uszczegółowienie elementów, które powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określa bowiem wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej. W szczególności § 4 rozporządzenia określa wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Wśród tych wymogów wskazano ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, tj. ustalenia te powinny zawierać 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. W rozpoznawanej sprawie wymogi te nie zostały zachowane. Rada nie określiła bowiem ilości miejsc parkingowych dla terenu eksploatacji kruszywa naturalnego. Rada Miejska Góry ograniczyła się w treści uchwały do obowiązku zapewniania właściwej ilości stanowisk postojowych, w tym parkingów i miejsc postojowych. Regulacja taka zdaniem organu nadzoru nie wyczerpuje jednakże upoważnienia ustawowego do określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji.

W piśmie z dnia 17 stycznia 2014 r. BO.0007.0.3.2014 Przewodniczący Rady Miejskiej Góry wyjaśniał w pkt 8, że "W zakresie zapytania dotyczącego regulacji par. 10 dotyczących ilości miejsc parkingowych wyjaśniam, że naszym zdaniem sformułowanie zapewniania "właściwej" ilości miejsc parkingowych zawarte w par. 10 jest formą spełniającą wymogi ustawowe poprzez określenie "właściwej ilości stanowisk postojowych, w tym parkingów i miejsc postojowych".

Organ nadzoru nie może się zgodzić z tym stwierdzeniem. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego użyty w rozporządzeniu zwrot "w szczególności" oznacza, że w przypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje na danym terenie usługi bądź produkcję, to minimalną liczbę miejsc do parkowania należy ustalić w sposób wskazany w rozporządzeniu, czyli ilość miejsc parkingowych w stosunku do zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Nawet zakładając, że przepisy rozporządzenia wskazują tylko przykładowy sposób regulowania zagadnienia miejsc parkingowych w tekście miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i rada gminy może uregulować te kwestie w sposób odmienny, dostosowania do konkretnego stanu faktycznego, to brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie budzi wątpliwości. W planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do

parkowania i sposób ich realizacji. Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim jest określenie minimalnej liczby miejsc parkowania dla terenu objętego granicami planu, tj. terenu eksploatacji kruszywa zapis § 14 uchwały oraz rysunek planu odnoszący się do terenu eksploatacji istotnie naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru regulacja § 14 uchwały dotycząca lokalizacji części eksploatacji kruszywa naturalnego na gruntach rolnych III klasy oraz rysunek planu w tym zakresie, a także regulacja § 16 uchwały odnośnie lokalizacji części drogi KDD/1 na gruntach rolnych III klasy oraz rysunek planu w tym zakresie naruszają w sposób istotny art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych: "Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi". Wymóg ten został wprowadzony art. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013, poz. 503), która weszła w życie 26 maja 2013 r.

W dokumentacji planistycznej do uchwały znajduje się jednakże informacja Burmistrza, że "W trakcie opracowywania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, obręb Zawieście dla działek nr 5 i 6 nie stwierdzono konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne."

W wyjaśnieniach przesłanych do organu nadzoru przewodniczący pisał "W zakresie zapytania dotyczącego lokalizacji części terenu PG/1 na gruntach klasy III wyjaśniam, że w momencie zakończenia postępowania planistycznego nad projektem uchwały zmiany planu i skierowania projektu planu do uchwalenia obowiązywały przepisy dopuszczające przeznaczenie do 0,5 ha gruntów klas I-III na cele nierolnicze."

Organ nadzoru zaznacza, iż uchwała jest badana pod względem zgodności z prawem na dzień jej uchwalenia, to jest na dzień 30 września 2013 r., a nie na bliżej nieokreślony dzień "zakończenia postępowania planistycznego nad projektem uchwały zmiany planu i skierowania projektu planu do uchwalenia". Równocześnie, ani w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ani w zmianie tej ustawy nie ma regulacji dotyczących stosowania dotychczasowych przepisów do rozpoczętych a nie zakończonych procedur planistycznych. Z dniem wejścia w życie zmiany ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. z dniem 26 maja 2013 r., obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dotyczy wszystkich gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III. Obowiązek ten dotyczył także terenu rolnego, na którym częściowo jest zlokalizowany teren PG/1 -teren eksploatacji kruszywa naturalnego, określony w § 14 uchwały oraz na rysunku planu, a także część terenu drogi dojazdowej KDD/1, określonej w § 16 uchwały oraz na rysunku planu.

W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest uwzględnianie wielu czynników określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także zapisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujących zasady i tryb sporządzania projektu planu miejscowego. Jednakże organy gminy, w tym także Burmistrz Miasta Góry oraz Rada Miejska Góry zobowiązane są do ich dokonania na równi z wymogami wynikającymi z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro zatem ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, to niedopełnienie tego etapu należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż regulacja § 14 uchwały dotycząca lokalizacji części terenu eksploatacji kruszywa naturalnego na gruntach III klasy oraz rysunek planu w tym zakresie oraz regulacja § 16 uchwały dotycząca lokalizacji części drogi KDD/1 oraz rysunek planu w tym zakresie naruszają w sposób istotny art. 7 ust 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały "obowiązującymi ustaleniami planu są następują-ce oznaczenia graficzne rysunku zmiany planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy,". Do linii zabudowy odnosi się także § 4 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym: "Obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, w tym ekrany, znaki i symbole reklamowe, dopuszczone ustaleniami planu do lokalizacji na terenach przeznaczenia podstawowego lub lokalizowane poza terenami zabudowanymi w oparciu o przepisy odrębne, powinny być sytuowane w ustalonych planem liniach zabudowy lub w odległościach od dróg publicznych określonych w przepisach prawa drogowego." Również w § 13 ust. 1 uchwały rada określając szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości objętych planem wprowadziła następujący zapis: "Granice nowych podziałów geodezyjnych, ustala się z zastrzeżeniem zachowania minimalnej szerokości frontu działki (mierzonej w linii zabudowy) w zabudowie oznaczonej symbolem PG na 20 m."

Rada Miejska Góry wprowadziła w treści uchwały odniesienia do linii zabudowy nie określając ich jednak w jakikolwiek sposób, ani w treści samej uchwały, ani też na załączniku graficznym do uchwały. Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy § 3 ust. 1 pkt 3, § 3, § 13 ust. 1 uchwały dotyczące linii zabudowy, nie mające odzwierciedlenia zarówno w regulacji treści uchwały, ani też nie ujęte w części graficznej uchwały, naruszają art. 2 Konstytucji RP.

Rada wyznaczyła normy, których miernikiem są linie zabudowy: dla obowiązujących ustaleń planu (§ 3 ust. 1 pkt 3 uchwały), dla określenia granic dopuszczalnej lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym ekranów, znaków i symboli reklamowych (§ 4 pkt 3 uchwały) oraz do dokonania pomiarów minimalnej szerokości działki (§ 13 ust. 1 we fragmencie „(mierzonej w linii zabudowy)”. Tymczasem brak określenia linii zabudowy uniemożliwia realizację postanowień uchwały. Rada miejska nie wprowadziła linii zabudowy zarówno w treści uchwały, jak i na załączniku graficznym, przy czym odnośniki do linii zabudowy zawarte w § 3 ust. 1 pkt 3, § 4 pkt 3, § 13 uchwały bez dalszych regulacji są niemożliwe do zastosowania. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Ten przepis Ustawy Zasadniczej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską Góry, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postulat przejrzystości systemu znajdujący oparcie w art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna. Realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Równocześnie uchwała w sprawie zmiany miejscowego zagospodarowania przestrzennego musi w szczególności być jasna i czytelna dla zainteresowanych mieszkańców Gminy Miejskiej Góry. Każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była czytelna i pozwalała na wyegzekwowanie.

Zapisy § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, § 4 pkt 3 uchwały oraz § 13 ust. 1 uchwały we fragmencie „(mierzonej w linii zabudowy)” nie spełniają także wymogów § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowi on, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W tym przypadku nie jest możliwym powiązanie zapisów tekstu z rysunkiem, gdyż brak jest regulacji linii zabudowy zarówno w tekście planu, jak i na rysunku planu, a istniejące w tekście odniesienia do linii zabudowy są niedoregulowane a przez to niemożliwe do zastosowania.

Rada miejska ograniczyła się więc jedynie do określenia w tekście planu zapisów odsyłających do linii zabudowy nie określając jednakże samych linii, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i § 8 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu I miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W trakcie analizy uchwały organ nadzoru stwierdził, iż regulacja § 16 uchwały poza opisanym naruszeniem prawa, związanym z brakiem uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia terenu rolnego i leśnego na nierolny i nieleśny dla części drogi KDD/1 narusza

także w zakresie ust. 2 uchwały we fragmencie "w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie" art. 2 Konstytucji RP. Zapis § 16 ust. 2 uchwały we fragmencie "w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie" jest zdaniem organu nadzoru nieczytelny i wewnętrznie sprzeczny. W § 16 ust. 2 uchwały zapisano: "W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się minimalną szerokość drogi w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie." Ustalenia § 16 ust. 2 uchwały dotyczące szerokości drogi dojazdowej KDD/1, która stanowi poszerzenie istniejącej drogi sugerują, że ustalono szerokość drogi znajdującej się poza granicami opracowania. Zapis uchwały można bowiem zrozumieć jako regulację szerokości drogi minimum 10 m w liniach rozgraniczających, czyli w granicach opracowania planu, ale również ze względu na fakt że droga KDD/1 jest przyległa do drogi już istniejącej, położonej jednak poza granicami planu, to zapis § 16 ust. 2 uchwały sugeruje, że ustalenia te dotyczą szerokości obu dróg "łącznie", a więc drogi istniejącej i drogi KDD/1. Tak więc regulacja § 16 ust. 2 uchwały we fragmencie "w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie" jako wewnętrznie sprzeczna i niemożliwa do zastosowania w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP.

Nieczytelny i bezprzedmiotowy jest także zapis § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f) uchwały, zgodnie z którym: „5) w zakresie zaopatrzenia w energię-zasilanie istniejącą siecią napo-wietrzną niskiego napięcia: (...) f) sieci średniego napięcia w strefach zabudowy mieszkaniowej postuluje się realizować jako skablowane, ". Regulacja ta zdaniem organu nadzoru istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, iż w przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej Góry brak jest zabudowy mieszkaniowej, a uchwała zawiera regulacje dla przeznaczenia terenów PG/1-teren eksploatacji kruszywa naturalnego, R/1 - tereny rolnicze uprawy polowe, KDD/1 -tereny dróg dojazdowych. Tak więc zapis uchwały postulujący skablowanie sieci średniego napięcia w strefach zabudowy mieszkaniowej jest bezprzedmiotowy. Jak zostało zaznaczone art. 2 Ustawy Zasadniczej nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Miejską Góry, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postulat przejrzystości systemu prawa, znajdujący oparcie w art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, a każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, za zasądzeniem od strony przeciwnej kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Na uzasadnienie wskazano, że odpowiadając na zarzuty i argumenty zawarte w skarże należy zauważyć, że w ocenie Rady Miejskiej w Górze nie są one zasadne z następujących powodów. W zakresie podjęcia § 17 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy oraz w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 647), zwanej dalej także ustawą oraz § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 z późn. zm.), zwanego dalej także rozporządzeniem, wyjaśniono, że brak w uchwalonej treści uchwały stawki procentowej dla terenu KDD/1 został pominięty celowo. Analizowano zasadność umieszczania takiego zapisu w par. 17. W par. 10 określono drogę KDD jako publiczną, która docelowo stanie się drogą gminną. Jaki więc racjonalny sens będzie miało umieszczenie w treści uchwały zapisów, które dadzą podstawę do naliczania opłat gminie, skoro będzie ona sama właścicielem gruntu? Naszym zdaniem interpretacja przepisów prawnych w tym zakresie musi uwzględniać aspekt zdroworozsądkowy i tworzenie absurdalnie brzmiących zapisów nie może być oparte na ślepym ich wypełnianiu. Tym bardziej, że przywołane w skardze wojewody, rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w par. 3, mówi o cyt: " Projekt tekstu planu powinien zawierać ... ".

Zdaniem rady skarga wojewody zmierzająca do zaskarżenia uchwały w całości jest krzywdząca i zbyt restrykcyjna. W zakresie podjęcia § 14 uchwały i rysunku planu w zakresie terenu PG/1 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada wyjaśnia, że w momencie tworzenia projektu zmiany planu analizowano zasadność wprowadzania wymogów dotyczących określenia ilości miejsc parkingowych dla terenu PG/1. W tym przypadku wzięto pod uwagę fakt, z jakiego rodzaju działalnością mamy do

czynienia. Biorąc pod uwagę zapisy planu w tym zakresie, w szczególności zapisy par. 14 uchwały, można dojść do wniosku, że teren eksploatacji kruszywa naturalnego oznaczony symbolem PG/1, nie jest typowym terenem inwestycyjnym (przemysłowym czy usługowym), który powinien być potraktowany w typowy sposób, a więc zawierać m.in. szczegółowe zapisy dotyczące "ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych". W odpowiedzi na skargę podkreśla się, że par. 4 ust. 9 został określony w rozporządzeniu w brzmieniu: " ... ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: ... ". Kolejny raz można wysnuć wniosek, że ustawodawca dopuścił pewien element racjonalności, zdroworozsądkowości w zakresie interpretacji danego przepisu.

Dlatego też po dokonaniu analizy konkretnego przypadku rada stwierdza, że zasadne jest pozostawienie jedynie zapisu w brzmieniu określonym w par. 10 uchwały " ... Dla obsługi komunikacyjnej obszaru objętego zmianą planu określa się dojazd z istniejącej drogi publicznej wskazanej na rysunku zmiany planu oraz dodatkowo ustala się obowiązek zapewnienia właściwej ilości stanowisk postojowych, w tym parkingów i miejsc postojowych. Biorąc pod uwagę specyficzną działalność eksploatacyjną prowadzoną na terenie PG strona stwierdza, że przyjęte pojęcie "właściwa ilość" określa, że takie miejsca parkingowe i postojowe muszą na terenie PG powstać, a więc ich minimalna liczba to 1 stanowisko i w tym zakresie, naszym zdaniem, plan miejscowy wypełnia wymogi określone w ustawie i w rozporządzeniu, a wnioski wojewody sformułowane w skardze są zbyt daleko idące.

W zakresie § 14 uchwały oraz rysunku planu w zakresie terenu PG/1 § 16 uchwały i rysunek planu w zakresie terenu KDD/1 naruszają w sposób istotny art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j.: Dz. U. z. 2013, poz. 1205 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyjaśniam, że położone na gruntach klasy III b jest jedynie niewielki areal, w szczególności w ramach funkcji PG jest to powierzchnia 3190 m², a funkcja KDD to 124 m². Niemniej wartości te, w myśl znowelizowanej ustawy o ochronie gruntów rolnych (ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 08.03.2013 roku, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym RP z dnia 25.04.12, poz. 503 i weszła w życie po 30) powinny uzyskać stosowną zgodę ministra na ich przeznaczenie na cele nie-rolnicze i nieleśne. Jak już wcześniej podnosiliśmy, w momencie przekazania projektu zmiany planu do uchwalenia, przytoczone przepisy nie obowiązywały. W związku z powyższym, w celu zachowania zgodności z obowiązującymi na dzień uchwalenia zmiany planu przepisami, wnosimy o uchylenie rysunku zmiany planu we fragmentach funkcji PG i KDD położonych na gruntach klasy III b.

W zakresie zarzutu dotyczącego ograniczenia zapisów par. 17 jedynie do właścicieli terenu, z pominięciem "użytkowników wieczystych" wyjaśniono, że aktualne pozostaje stanowisko sformułowane we wcześniejszym piśmie i w par. 17. Mówiąc o "właścicielach terenu" strona ma na myśli także użytkowników wieczystych, nie ma zatem mowy o naruszeniu art. 36 ust 4 ustawy o pizp. Wnioski i zarzuty formułowane przez wojewodę są zbyt daleko idące.

W zakresie podjęcia § 3 ust. 1 pkt 3, § 4 pkt 3, § 13 ust. 1 uchwały we fragmencie „(mierzonej w linii zabudowy)” z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyjaśniono, że w zakresie określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy w par. 3 ust. 1 pkt 3, par. 4 pkt 3, par. 13 ust. 1 uchwały we fragmencie „(mierzonej w linii zabudowy)” doszło do niezamierzonej omyłki redakcyjnej i ustalenia dotyczące linii zabudowy nie powinny się w jego treści znaleźć. Zmiana planu nie przewiduje realizacji zabudowy, która wymagałaby określenia linii zabudowy i w tym zakresie strona przychyliła się do wniosku wojewody o uchylenie zapisów uchwały jedynie we wskazanym powyżej zakresie.

W zakresie uchylenia § 16 ust. 2 uchwały we fragmencie "w liniach rozgraniczających - 10m łącznie" oraz § 11 pkt 5 lit. f) uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wyjaśniam, że podana w par. 16, ust. 2 szerokość 10 m łącznie stanowi jedynie określenie informacyjne i nie ma charakteru obowiązującego i tym samym nie odnosi się do określania obowiązujących zapisów poza gra-nicami opracowania.

Natomiast zapis par. 11, pkt 5 lit f) został pozostawiony omyłkowo. W tym zakresie strona przychyliła się do wniosku wojewody o uchylenie wybranych zapisów uchwały, z oddaleniem skargi w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie. Omówienie motywów wydanego wyroku należy rozpocząć od wyjaśnienia, że zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje (między innymi) orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 usta-wy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez sąd z punktu widzenia legalności była za-skarżona uchwała podjęta przez Radę Miejską Góry z dnia 30 września 2013 r. (XLII/309/13) w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Zawieście, dla działek 5 i 6. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził, że zaskarżona uchwała powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości. Podkreślenia wymaga bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi odpowiadać standardom legalności. Z tych względów przy rozpoznawaniu skargi sąd administracyjny w pierwszym rzędzie skupia się na zbadaniu, czy organ jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo zrealizował przyznaną mu kompetencję prawodawczą. W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z uchwałą o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego, ale w tym kontekście należy wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pozostaje niewątpliwe, że w świetle art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 w części. Norma ta znajduje, w myśl art. 27 tej ustawy, odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do procedury zmiany planu miejscowego.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym elementami obligatoryjnymi, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym znaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Uzupełnieniem i uściśleniem elementów, jakie winna zawierać uchwała w sprawie planu miejscowego (czy też jak w kontrolowanym przypadku zmiany planu miejscowego) jest rozporządzenie wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r., Nr 164, poz. 1587).

W warunkach rozpoznawanej sprawy najistotniejsze pozostaje przypomnienie, że w § 4 przywołanego rozporządzenia normodawca wskazał, że 9) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać (między innymi): 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; 13) ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0 % do 30 % i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów.

Przystępując do szczegółowych rozważań w tym zakresie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1/ naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2/ istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3/ naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadniania fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C.H.Beck 2005, s. 253-254). Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania.

Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C.H.Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego

obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 -12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały z uwzględnieniem dotychczasowych uwag o charakterze ogólnym, należy zgodzić się z zarzutem zawartym w skardze, że zawiera ona szereg wadliwych unormowań, które uniemożliwiają pozostawienie jej w obrocie prawnym. Omawiając kolejno zakwestionowane regulacje należy wskazać, że jak wynika z § 3 ust. 1 pkt 3 planu rada określiła, że obowiązującymi ustaleniami planu są wśród oznaczeń graficznych rysunku zmiany planu "nieprzekraczalne linie zabudowy". Analiza załącznika graficznego do uchwały (załącznik nr 1), a w szczególności legenda do rysunku, jednoznacznie wskazuje, że wśród oznaczeń ogólnych (ani żadnych innych) nie ma określonej linii zabudowy, co z jednej strony powoduje, że rysunek nie jest zgodny z częścią tekstową planu, a z drugiej czyni niewykonalnymi te unormowania w planie, które odnoszą się do linii zabudowy (vide: § 4 ust. 3; § 13 ust. 1). W artykule "Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego I. Chojnackiej, zamieszczonym w "Przeglądzie Legislacyjnym" 2002/3/234-289 autorka wskazała, że "nie ma zatem potrzeby powoływania się na art. 2 Konstytucji w przypadku norm wyrażonych wprost w Konstytucji. Ma on natomiast znaczenie w tym zakresie, w którym dana zasada nie jest odrębnie wyrażona w Konstytucji. Chodzi o takie zasady, jak: ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (bezpieczeństwo prawne), ochrona praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (odpowiedniego okresu dostosowawczego), przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa". Należy podzielić stanowisko wojewody, że zasady prawidłowej legislacji dotyczą wszystkich organów państwa (tak państwowych, jak i samorządowych), które stanowią prawo czy to o charakterze ogólnokrajowym, czy (jak w niniejszym postępowaniu) o charakterze miejscowym. Skoro brak określenia linii zabudowy w jakikolwiek sposób, to oczywistym jest, że przywołane unormowania uchwały są niewykonalne, a zatem w sposób istotny naruszają zasady poprawnej legislacji.

Dalej trzeba powiedzieć, że rada gminy ma 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 rozporządzenia wykonawczego do uchwały, zgodnie z którym wspomniane zasady 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. Lektura kolejnych unormowań uchwały wskazuje, że także w tym zakresie uchwała nie wyczerpała nałożonych na radę normatywnych obowiązków. Określenie "obowiązek zapewniania stanowisk postojowych, w tym parkingów i miejsc postojowych" jest bowiem pojęciem nie znajdującym podstawy w akcie stanowiącym akt wyższego rzędu. Wyjaśnienia strony przeciwnej, że w istocie chodziło o jedno miejsce postojowe dla jednego pracownika nie mogą być uznane za wystarczające. Nie sposób bowiem przyjąć, że "właściwa ilość" (sformułowanie użyte w uchwale) jest równoznaczne pojęciu "jedno miejsce na jednego pracownika". Trudno także uznać, że na etapie opracowywania planu nie sposób uściślić wymaganej ilości miejsc postojowych/parkingowych, bowiem to nie przyszły inwestor, a rada gminy ustala obowiązki przedsiębiorcy.

Pozostając w kręgu modernizacji dróg, należy także podzielić stanowisko organu nadzoru w zakresie błędnego i niezgodnego z zasadami i standardami opracowywania planów posłużenia się przez radę pojęciem "w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie" dla części drogi KDD/1. W § 16 ust. 2 uchwały postanowiono, że "w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się minimalną szerokość drogi w liniach rozgraniczających - 10 m łącznie." Jak wynika z treści planu droga dojazdowa KDD/1 stanowi poszerzenie istniejącej drogi szerokości co, przy analizie treści planu może prowadzić do wniosku, że uchwała ustala szerokość drogi także na odcinku znajdującym się poza granicami opracowania zmiany. Jeśli zatem uchwałodawcy chodziło o określenie szerokości drogi objętej

planem, to brak precyzji użytego określenia dyskwalifikuje przytoczony zapis. Jeśli zaś autorom aktu chodziło o teren drogi spoza rysunku planu, to takie unormowanie (zgodnie z szerokim orzecznictwem sądów administracyjnych) jest nie do przyjęcia i pozostaje nie do pogodzenia z zasadami sporządzania planu, naruszając tym samym art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 2 Konstytucji RP.

Nie sposób także uznać za zgodne z prawem unormowania, zawarte w § 14 i 16 uchwały w zakresie, w jakim umiejscawia część terenu eksploatacji kruszywa naturalnego na gruntach rolnych III klasy, o ile dotyczy tego terenu i lokalizacji drogi KDD/1 na gruntach tej samej klasy oraz rysunek planu w tym zakresie; bowiem wskazane unormowania zostały podjęte w sposób naruszający w sposób istotny art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych a także art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trzeba bowiem przypomnieć, że w dacie uchwalenia uchwały, czyli 30 września 2013 r. przywołany przepis stanowił, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Takiej zgody w aktach planistycznych (co jest także niesporne między stronami) brak, zatem niedopełnienie tego obowiązku, w procesie uchwalania planu należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Unormowanie zawarte w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. f) uchwały, o ile dotyczy zaopatrzenia w energię, a konkretnie, zasilanie istniejącą siecią napowietrzną niskiego napięcia sieci średniego napięcia w strefach zabudowy mieszkaniowej postuluje się realizować jako skablowane jest niezrozumiałe, bowiem w ocenianej uchwale nie mamy terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, a jedynie przeznaczenie terenów na eksploatację kruszywa naturalnego PG/1, tereny rolnicze uprawy polowe R/1 i w niewielkiej części tereny dróg dojazdowych KDD/1. W efekcie uregulowania uchwały sugerujące skablowanie sieci średniego napięcia w strefach zabudowy mieszkaniowej jest bezprzedmiotowy i z tego względu narusza zasady poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

Przede wszystkim zaś sąd podziela zarzut organu nadzoru, że brak określenia przez radę stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, w związku ze zmianą planu miejscowego dla wszystkich obszarów objętych planem, w tym pominięcie terenu drogi KDD/1 i dla wszystkich podmiotów: dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości jest naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mówi art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyszczególnione istotne naruszenia prawa stanowią przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały całości (art. 147 § 1 ppsa).