



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3883

### WYROK NR II SA/WR 827/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)  
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

asystent sędziego Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Borów  
z dnia 25 marca 2015 r. nr V/37/2015  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Kurczów

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Borów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Borów Nr V/37/2015 z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Kurczów wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwały zarzucił, że podjęta ona została z istotnym naruszeniem:

- art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) oraz § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem) przez istotne naruszenie trybu postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez niezgodność planu z ustaleniami studium w zakresie terenów 2R oraz fragmentów terenów IR, 3R, 4R oraz rysunku planu w tym zakresie;
- art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez nieprawidłowe określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem.

Ponadto Wojewoda zarzucił, że:

- § 4 ust. 10, § 13 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 1 lit. b), pkt 2 lit. d), ust. 4 pkt 3, ust. 6 pkt 4, ust. 7 pkt 1 lit. e), pkt 2 lit. f), ust. 8 pkt 1 lit. d), ust. 10 pkt 1 lit. b) oraz załącznik nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. ze względu na brak określenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i stref ochronnych od linii infrastruktury technicznej, brak zakazów i ograniczeń w użytkowaniu tych stref oraz możliwość przesuwania tych stref;
- § 4 ust. 10, § 11 ust. 7 pkt 1 lit. b) we fragmentach „usługi nieuciążliwe” oraz „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, § 11 ust. 14 pkt 2 lit. d) uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- § 6 ust. 2 pkt 1 lit. u), ust. 3 pkt 2 lit. h) oraz i) uchwały we fragmencie „ponadto wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”, ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmencie „lub zachować je w inny uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków sposób” oraz pkt 3 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 4 rozporządzenia i w zw. z art. 19 ust. 3, art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.);
- § 6 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 5, ust. 4, ust. 7 uchwały, § 11 ust. 7 uchwały w zakresie terenów 12-19 RM, § 11 ust. 13 uchwały w zakresie terenu 4WS, § 12 ust. 3 w zakresie drogi KD/g, załącznik graficzny nr 1 w zakresie terenu 17 MN istotnie naruszają § 8 ust. 2 rozporządzenia oraz art. 2 Konstytucji RP;
- § 4 ust. 10 uchwały we fragmencie „na zasadach określonych przez administratorów sieci”, § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d), ust. 2 pkt 2 lit. d), ust. 3 pkt 2 lit. d), ust. 4 pkt 2 lit. d) uchwały we fragmentach „tylko za zgodą właściwego zarządy drogi”, § 13 ust. 3 pkt 2 lit. c, ust. 4 pkt 2, ust. 6 pkt 3, ust. 7 pkt 2 lit. c), ust. 10 pkt 2 lit. b) we fragmentach „za zgodą władającego”, ust. 7 pkt 1 lit. e), ust. 8 pkt 1 lit. d) we fragmentach „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, ust. 7 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, lit. f) oraz ust. 10 pkt 1 lit. b) we fragmentach „po uzgodnieniu z zarządcą sieci.”, ust. 8 pkt 1 lit. b) we fragmencie „w miejscu uzgodnionym z zarządcą sieci”, ust. 10 pkt 3 podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.;
- § 4 ust. 11 pkt 3 lit. c) uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 27 u.p.z.p.;
- § 7 ust. 4 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 20005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.);
- § 11 ust. 1 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.,
- § 11 ust. 3 pkt 5 lit. a) uchwały oraz § 11 ust. 10 pkt 5 lit. a) uchwały istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;

- § 11 ust. 3 i ust. 5 uchwały w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 16 MN oraz § 11 ust. 4 i ust. 5 uchwały w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10 MN podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i art. 2 Konstytucji RP;
- § 13 ust. 5 i ust. 10 pkt 3 uchwały istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji RP;
- § 13 ust. 3 pkt 3 lit. b) uchwały we fragmencie „pod warunkiem obowiązkowego przyłączenia do sieci wodociągowych w momencie ich wybudowania” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.);
- § 13 ust. 7 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji RP.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda podniósł, że tryb sporządzania planu jest procedurą ściśle sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego. Jej celem jest między innymi, zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku uchwalenia planu. Odwołując się do poglądów doktryny oraz judykatury Wojewoda wskazał, że naruszenie trybu sporządzania planu przez zaniechanie którejs z czynności przewidzianych w ramach procedury traktować należy jako istotne i skutkujące bezwzględną jego nieważnością.

W zakresie uchybień, z którymi organ nadzoru wiąże istotne naruszenie trybu w skardze wymieniono to, że w załączonej dokumentacji oraz wyjaśnieniach gminy brak jest informacji o terminie obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Możliwe jest jedynie do rozstrzygnięcia miejsce upublicznienia tego obwieszczenia.

Analizując dokumentację formalno-prawną załączoną do przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził także, iż wykaz wniosków złożonych w trybie art. 17 pkt 1 u.p.z.p. oraz ich rozstrzygnięcie nie odnoszą się do wniosku złożonego przez Adama Kucharskiego w dniu 23 listopada 2009 r., a jedynie do jego wniosku złożonego w dniu 16 listopada 2009 r. Brak jest nadto jakiegokolwiek odniesienia się co do działki nr 85, której to dotyczył wniosek Kazimierza Brusilo z dnia 20 listopada 2009 r.

Ponadto Wojewoda podniósł, iż dokumentacja nie zawiera prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz dowodów przekazania wniosków o uzgodnienie czy zaopiniowanie projektu planu. Brak jest też jakiegokolwiek wzmianki na temat uzgodnienia projektu planu z zarządem powiatu. Zamieszczone natomiast w dokumentacji do przedmiotowego planu, uzgodnienie z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków nie dotyczy opiniowanego planu miejscowego lecz planu dotyczącego obrębu Borek Strzeliński. Jakkolwiek gmina w toku procedury nadzorczej wskazała, iż mogło dojść do pomyłki, gdyż projekt planu Borka Strzelińskiego był uzgadniany w tym samym czasie co projekt planu miejscowości Kurczów, ale nie dołączyła już jednak właściwego uzgodnienia z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Wojewoda podniósł także, że w dokumentacji do przedmiotowej uchwały brak jest informacji o terminie publikacji w prasie ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Z informacji zamieszczonej na obwieszczeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu wynika z kolei, że obwieszczenie upublicznione było w terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu (od 5 maja 2011 r. do 26 maja 2011 r.), co skutkowało niezachowaniem 7 dniowego terminu, o którym mowa w art. 17 pkt 10 u.p.z.p. Fakt ten ma istotne znaczenie także z tego względu, iż do dokumentacji planistycznej nie załączono wykazu uwag złożonych podczas wyłożenia do publicznego wglądu projektu w 2011 r. oraz rozstrzygnięcia w sprawie ich rozpatrzenia przez Wójta. Tymczasem takie uwagi zostały złożone przez Ryszarda Gładkiego (uwaga z dnia 25 maja 2011 r.) oraz Grzegorza Bykowskiego (uwaga z dnia 31 maja 2011 r.).

Dalej Wojewoda podniósł, że przedłożona mu dokumentacja planistyczna zawiera jedynie rozstrzygnięcie Wójta w sprawie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Kurczów wyłożonego do publicznego wglądu w dniach 22 października do 24 listopada 2014., gdzie stwierdza się, że w terminie od dnia 9 grudnia 2014 r. uwagi nie wpłynęły. Brak jest już innego udokumentowania rozpatrzenia uwag przez Wójta z pozostałych dwóch wyłożeń. Także Rada Gminy w załączniku nr 3 do uchwały stwierdza, że „ze względu na brak przedmiotowych uwag Rada Gminy Borów nie dokonuje rozstrzygnięć w sprawie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla obrębu wsi Kurczów.”

Organ Nadzoru stwierdził także naruszenie art. 17 pkt 10 u.p.z.p., wywodząc, iż w dokumentacji brakuje potwierdzenia co do powtórnych ogłoszeń o wyłożeniu miejscowego planu do publicznego wglądu. W dokumentacji znajduje się jedynie protokół z dyskusji z dnia 16 kwietnia 2013 r. wraz z listą obecności 3 osób oraz protokół z dnia 13 listopada 2014 r. z listą obecności 3 osób (pracownik Urzędu Gminy, przedstawiciel Wykonawcy oraz kierownik Ref. Urzędu Gminy Borów).

Zdaniem Wojewody istotnym naruszeniem trybu uchwalenia niniejszego planu jest także brak udokumentowania, zgodnie z § 12 pkt 14 ww. rozporządzenia, ponownych wyłożeń planu, dokonanych po uzyskaniu decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, częściowo nie wyrażającej zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych.

W ocenie skarżącego organ stanowiący gminy w niniejszej sprawie istotnie naruszył prawo również przez zaniechanie zachowania zgodności postanowień planu z zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Borów, co też stanowi naruszenie zasad planowania przestrzennego. Polega ono na wprowadzeniu na terenach określonych w studium jako dominująca zabudowa mieszkaniowa MN, terenu rolniczego 2R oraz fragmentów terenów rolniczych 1R, 3R i 4R. Zdaniem Wojewody wskazanej rozbieżności pomiędzy przeznaczeniem określonym w studium a tym przyjętym w planie miejscowym nie może uzasadniać podnoszony przez Wójta brak zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie terenów rolnych na cele nierolnicze, gdyż stoi to w sprzeczności z brzmieniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Z ich postanowień wynika, że studium jest wiążącym dokumentem przy uchwalaniu miejscowego planu, co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium.

Przechodząc do kolejnego zarzutu dotyczącego naruszenia zasad sporządzenia planu organ nadzoru zauważył, że Rada Gminy Borów w § 9 uchwały wprowadziła regulacje dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przyjęła, że: „1) ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenów o przeznaczeniu podstawowym MW, MN: a) minimalną wielkość działki: 1000 m<sup>2</sup>, b) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w zakresie 75°-90°, 2) ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości pozostałych terenów: a) minimalną wielkość działki: 10m<sup>2</sup> b) minimalną szerokość frontu działki: 5,0 m c) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w zakresie 45°-90° 3) nie ustala się parametrów nieruchomości wydzielonych do poszerzania pasów drogowych, dróg, terenów infrastruktury technicznej”. Rada nie określiła już jednak parametru dotyczącego minimalnej szerokości frontu działki dla terenów o przeznaczeniu podstawowym MW, MN.

Odnosnie terenów MN kwestie dotyczące scalania i podziału nieruchomości zostały uregulowane także osobno dla poszczególnych jednostek i tak dla terenu 12MN, 16MN, 19 MN Rada w § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały wprowadziła zakaz podziału nieruchomości, dla terenu 7MN, 8MN Rada w § 11 ust. 2 pkt 5 ppkt a) i ppkt b) uchwały uregulowała szerokość frontów działek, odnośnie terenu 10MN, 18MN Rada w § 11 ust. 4 pkt 5 ppkt a), ppkt b) uchwały uregulowała szerokość frontów działek, dla terenu 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 9MN, 10MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN Rada w § 11 ust. 5 pkt 5 ppkt a) i ppkt b) uchwały określiła wymagane parametry dotyczące szerokości frontu działki, zaś dla terenów 1MN, 2 MN, 11 MN Rada w § 11 ust. 6 pkt 5 ppkt a) i ppkt b) wprowadziła regulacje dla szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. Rada wprowadzając regulacje dotyczące szerokości frontów działek dla poszczególnych terenów MN nie podjęła jednakże regulacji dla szerokości frontu działki dla zabudowy szeregowej, przewidując jedynie szerokość frontu działki dla zabudowy wolnostojącej i dla zabudowy bliźniaczej. Wszędzie poza 12MN, 16MN, 19MN dopuszczono nową zabudowę nie określając, czy dopuszcza się zabudowę szeregową czy też jedynie zabudowę wolnostojącą i bliźniaczą. W rezultacie w uchwale nie wprowadzono zapisów dotyczących szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości dla terenów MN (z wyłączeniem 12 MN, 16 MN, 19 MN) w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej szeregowej oraz dla terenów MW zabudowy wielorodzinnej.

Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W myśl § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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. Określenie w planie miejscowym tych zasad warunkuje przeprowadzenie postępowania scaleniowo-podziałowego z inicjatywy gminy bez przyzwolenia, a nawet wbrew woli właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości.

Zdaniem Wojewody ponieważ analiza § 9 uchwały wykazała, że Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała kwestię związaną z określeniem minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek poprzez zaniechanie uregulowania minimalnych (lub maksymalnych) szerokości frontów działek dla zabudowy szeregowej na terenach MN (z wyłączeniem 12 MN, 16 MN, 19 MN) oraz na terenach MW uznać należy, iż w skarżonej uchwale nie zrealizowano w sposób prawidłowy obligatoryjnego elementu miejscowego planu zago-

spodarowania przestrzennego jakim są szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W tych okolicznościach organ nadzoru za uzasadniony uznał wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie wyżej wymienionych terenów, przedstawionych na załączniku nr 1 do uchwały. Uwzględniając fakt, że tereny te stanowią większość terenów objętych planem oraz, że naruszenie to kompiluje się wraz z pozostałymi naruszeniami dotyczącymi naruszenia zasad sporządzenia planu, skarżący stwierdził, że wyartykułowane naruszenia zasad sporządzania planu wymagają wyeliminowania niniejszej uchwały w całości z obrotu prawnego.

Analizując jednakże w dalszej części przedmiotową uchwałę organ nadzoru podniósł, że kwestionowana uchwała w zakresie regulacji § 13 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. d), ust. 4 pkt 3, ust. 6 pkt 4, ust. 7 pkt 1 lit e), ust. 7 pkt 2 lit. f), ust. 8 pkt 1 lit d), ust. 10 pkt 1 lit. b) oraz w zakresie załącznika nr 1 do uchwały narusza istotnie regulacje art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w zakresie braku określenia infrastruktury technicznej wraz ze strefami ochronnymi oraz braku wskazania ograniczeń w użytkowaniu stref ochronnych.

Zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały: „Przebieg istniejących oraz planowanych sieci infrastruktury technicznej określono na rysunku planu jako: (...) orientacyjny pod względem przebiegu oraz usytuowania w obrębie pasa infrastruktury dla przebiegów odcinków planowanych". W myśl ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały dla sieci wodociągowych istniejących plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, a stosownie do pkt 2 lit. d) dla sieci wodociągowych planowanych plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych.

Dalej w:

- ust. 4 pkt 3 – dla sieci kanalizacji deszczowej: planowanych, plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych;
- ust. 6 pkt 4 – dla planowanych sieci kanalizacji sanitarnej – plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych;
- ust. 7 pkt 1 lit e) uchwały – dla sieci energetycznych: średniego i niskiego napięcia SN i NN istniejących – plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci;
- ust. 7 pkt 2 lit. f) uchwały – dla sieci energetycznych: średniego i niskiego napięcia SN i NN planowanych – plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci;
- ust. 8 pkt 1 lit d) uchwały – dla sieci gazowych: 1) rozdzielczych – plan stanowi, że warunki techniczne jakim powinny odpowiadać sieci gazowe określa Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 97), ponadto dopuszcza zmiany przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci;
- ust. 10 pkt 1 lit. b) uchwały – dla sieci telekomunikacyjnych: 1) istniejących-plan ustala dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci.

Ponadto Rada na załączniku nr 2 określiła tylko linie elektroenergetyczne napowietrzne średniego napięcia wraz ze strefą techniczną pomijając całkowicie regulacje w zakresie pozostałych sieci infrastruktury technicznej, w tym także sieci energetycznych niskiego napięcia, ich stref ochronnych oraz ograniczeń w użytkowaniu tych stref.

Skutkiem takich regulacji w przedmiotowej uchwale brak jest określenia sieci infrastruktury technicznej oraz pasów technologicznych od sieci, które powinny zostać zobrazowane na załącznikach graficznych do uchwały. O ile więc istnieje możliwość ustalenia w terenie urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz pasów technologicznych (stref) sieci infrastruktury już istniejących, to dla sieci infrastruktury technicznej nowo tworzonych, modernizowanych i rozbudowywanych, strefy te nie są możliwe do ustalenia. Równocześnie Wojewoda zauważył, że Rada w § 13 ust. 2 uchwały postanowiła, że: „2. Przebieg istniejących oraz planowanych sieci infrastruktury technicznej określono na rysunku planu jako: 1) wiążący dla przebiegów odcinków istniejących, 2) orientacyjny pod względem przebiegu oraz usytuowania w obrębie pasa infrastruktury dla przebiegów odcinków planowanych". Tymczasem rysunek załącznika nr 1 do uchwały nie zawiera w ogóle żadnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej istniejących bądź planowanych, a na załączniku nr 2 do uchwały przedstawiono jedynie linie elektroenergetyczne napowietrzne średniego napięcia 20 kV wraz ze strefą techniczną. W regulacjach dotyczących stref ochronnych Rada nie wprowadziła także obligatoryjnych postanowień dotyczących ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Ponadto w postanowieniach dotyczących ustalania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, Rada Gminy Borów dopuszcza zmianę przebiegu sieci, co z kolei skutkuje możliwością przesuwania stref ochronnych.

Tymczasem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wskazuje na konieczność obowiązkowego ustalenia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, a zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Mając na względzie powyższe Wojewoda uznał, że w treści i na rysunku niniejszej uchwały należało wskazać po pierwsze przebieg sieci infrastruktury technicznej wraz ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz po drugie ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunkach planu, tj. na załączniku nr 1 oraz na załączniku nr 2 poza przebiegiem linii elektroenergetycznych napowietrznych średniego napięcia 20kV wraz ze strefą techniczną, przebiegu samych sieci infrastruktury technicznej, ich pasów technologicznych oraz zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Brak takiej regulacji skutkuje zaś konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, przy zagospodarowaniu działek, lokalizowaniu zabudowy oraz prowadzeniu robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem znany przebieg sieci infrastruktury technicznej, pasów technologicznych, a równocześnie dopuszczone są zmiany w niniejszym zakresie. Tym samym – w ocenie skarżącego - rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu sieci, a w związku z tym także stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa - przepisów niniejszej uchwały - po zrealizowaniu przedmiotowych sieci infrastruktury technicznej, czego to nie sposób zaaprobować. To bowiem w ramach posiadanych kompetencji Rada Gminy uprawniona jest do ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach.

Dalej Wojewoda podniósł, że wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlega także § 4 ust. 10 oraz § 11 ust. 14 pkt 2 lit. d uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zapis § 4 ust. 10 uchwały odnosi się do wszystkich terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w tym także do terenu rolniczego oraz terenu zabudowy zagrodowej, umiejscowionego na terenach rolnych. Stanowi, że „Na każdym terenie dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania terenów, w tym obiektów i urządzeń zaopatrzenia w wodę, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w ciepło, zaopatrzenia w gaz, odprowadzania ścieków oraz wód opadowych na zasadach określonych przez administratorów sieci.” Zgodnie zaś z § 11 ust. 14 pkt 2 lit. d) uchwały dla terenów rolniczych, oznaczonych na rysunku planu 1b symbolem 1R, 3R, 4R w zakresie zasad ochrony i kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego plan dopuszcza prowadzenie sieci uzbrojenia technicznego terenu.

Zdaniem organu nadzoru wadliwość wyżej wskazanych zapisów planu polega na wprowadzenia mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolniczego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę, w tym zaniechaniem uzyskania zgody właściwego organu na wyłączenie z produkcji rolnej Wskazał przy tym, że tereny rolne, objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajdują się w przeważającej większości na gruntach rolnych II klasy bonitacyjnej, częściowo także klasy I i III. Przyjęty plan pozwala zaś na przeznaczenie terenu rolniczego, zlokalizowanego na gruntach rolnych klasy II, oznaczonego symbolem R oraz symbolem RM pod obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolniczych.

Zdaniem skarżącego takiemu zamierzeniu inwestycyjnemu nie sposób będzie zarzucić niezgodności jego realizacji z obowiązującymi przepisami, skoro akt prawa miejscowego dopuszcza przeznaczenie wszystkich terenów nim objętych pod obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej bez żadnych ograniczeń. Przy takich uwarunkowaniach prawnych inwestor będzie w stanie uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie z produkcji użytków rolnych, bowiem organ ochrony gruntów rolnych, związany dokonaną w planie miejscowym zmianą przeznaczenia tych gruntów, nie będzie weryfikował procedury planistycznej czy dokonywał ustaleń w zakresie uzyskania wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne.

W ocenie skarżącego zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych aktualny jest także w zakresie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych na terenach RM, wprowadzonej w § 11 ust. 7 pkt 1 lit. b) uchwały. Zabudowa zagrodowa możliwa jest do zlokalizowania na terenach rolnych, podczas, gdy zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi nieuciążliwe lokalizowana jest na terenach nierolniczych. Tak więc możliwa byłaby dopiero po odrolnieniu gruntów rolnych.

Dalej Wojewoda podniósł, że Rada Gminy Borów w § 6 uchwały wprowadziła ogólne zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, w poszczególnych regulacjach tego paragrafu wychodząc poza kompetencję ustawową oraz modyfikując przepisy ustaw. W ust. 2 Rada uregulowała ochronę konserwatorską dotyczącą historycznego układu ruralistycznego wsi Kurczów, wprowadzając w ust. 2 pkt 1 lit. u) uchwały wymóg „uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu, rozbiórki), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków”.

W ust. 3 pkt 2 uchwały, dotyczącym wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków zapisano natomiast, że „h) prowadzenie wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich, i) ponadto wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dla obiektów ujętych w ewidencji zabytków, a znajdujących się w strefach ochrony konserwatorskiej dodatkowo obowiązują ustalenia sformułowane dla poszczególnych stref.”.

W § 6 ust. 4. pkt 2, 3 uchwały Rada przyjęła, że dla historycznego cmentarza wiejskiego (cmentarz katolicki, z kaplicą otoczony murem – na południowo-zachodnim skraju wsi) wyznacza się strefę ochrony, w której obowiązują określone wymogi konserwatorskie, w tym to, że:

- poszczególne obiekty o wartościach zabytkowych należy poddać konserwacji, zachowane nagrobki zabezpieczyć przed dewastacją i pozostawić na miejscu, ewentualnie tworzyć dla nich lapidaria lub zachować je w inny uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków sposób (pkt 2)
- wszelkie zamierzenia i działania inwestycyjne należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich i uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (pkt 3).

Wojewoda Dolnośląski za niezgodny z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uznał § 6 uchwały w takiej części, w jakiej przyznano organowi konserwatorskiemu uprawnienie do wyznaczania wytycznych mających na celu ochronę zabytków znajdujących się na obszarze takiej strefy wywodząc, że w świetle brzmienia art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami to miejscowy plan ma określać sposób ochrony zabytków i Rada Gminy nie może scedować przysługujących jej w tym względzie kompetencji na organ konserwatorski.

Ponadto skarżący odnosząc się do tych regulacji uchwały, w których postanowiono o obowiązku konsultowania, uzgadniania czy uzyskania wytycznych wojewódzkiego konserwatora zabytków dla „wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu, rozbiórki), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków”, „wszelkich prac budowlanych”, „zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków”, „wszelkie zamierzenia i działania inwestycyjne” wskazał, że regulacje te wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów, i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia, konsultacji przed wydaniem pozwolenia na budowę, lub przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Gminy nie ma więc żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

Kolejno w zakresie sposobu kształtowania ochrony zabytków Wojewoda zarzucił, iż strefa OW obserwacji archeologicznej, określona w § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały nie została domknięta w granicach opracowania rysunku planu Nr 1, a na rysunku Nr 2 nie została wyrysowana. Opis lokalizacji strefy, zawarty w § 6 ust. 7 uchwały jest zaś nieczytelny. Zdaniem skarżącego także regulacja § 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały w zakresie określenia przedmiotu ochrony jest niejasna. Rada określiła, że przedmiotem ochrony na obszarze planu jest m.in. „strefa ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego” i „zespół kościelny (kościół p.w. Matki Boskiej Częstochowskiej wraz z terenem zielonym-dawnego cmentarza przykościelnego)”, dla którego w treści § 6 ust. 4 uchwały wyznaczono strefę ochrony. Brak jest jednak odniesienia do tych ustaleń na rysunku planu.

Równocześnie brak jest ustaleń graficznych dla terenów 12-19 RM, dla których ustalenia tekstowe wprowadzono w treści § 11 ust. 7 uchwały. Także teren 4 WS, dla którego ustalenia tekstowe wprowadzono w § 11

ust. 13 uchwały oraz teren KD/g, opisany w § 12 ust. 3 uchwały nie mają odzwierciedla na załączniku graficznym do uchwały. Natomiast w ustaleniach szczegółowych uchwały, dotyczących poszczególnych terenów objętych przedmiotową uchwałą brak jest ustaleń tekstowych dla ustalonego na rysunku Nr 1 terenu 17 MN.

Wobec powyższego – zdaniem Wojewody - za uzasadniony należy uznać wniosek o stwierdzenie nieważności zapisów tekstowych uchwały § 6 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 5, ust. 4, ust. 7 uchwały, § 11 ust. 7 uchwały w zakresie terenów 12-19 RM, § 11 ust. 13 uchwały w zakresie terenu 4WS, § 12 ust. 3 w zakresie drogi KD/g, jako niemających odzwierciedlenia na załączniku graficznym do uchwały, będącym integralną częścią uchwały oraz terenu 17MN, przedstawionego na załączniku nr 1 do uchwały, dla którego brak jest ustaleń tekstowych.

Następnie organ nadzoru podniósł, że w § 4 ust. 10 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Borów przyjęła, że „Na każdym terenie dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania terenów, w tym obiektów i urządzeń zaopatrzenia w wodę, zaopatrzenia w energię elektryczną zaopatrzenia w gaz, odprowadzania ścieków oraz wód opadowych na zasadach określonych przez administratorów sieci.”

Także w § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d), ust. 2 pkt 2 lit. d), ust. 3 pkt 2 lit. d), ust. 4 pkt 2 lit. d) uchwały dla terenów komunikacji wprowadzono ustalenia dopuszczające lokalizację sieci infrastruktury technicznej tylko za zgodą właściwego zarządy drogi.”

Podobnie w:

- § 13 ust. 3 pkt 2 lit. c) uchwały dla sieci wodociągowych (...) dopuszczono budowę nowych sieci na terenach przyległych do pasów wodociągowych za zgodą władającego;
- ust. 4 pkt 2 uchwały „Dla sieci kanalizacji deszczowej: planowanych, plan ustala: (...) 2) dopuszczenie budowy nowych sieci na terenach przyległych do pasów drogowych za zgodą władającego”;
- ust. 6 pkt 3 uchwały „Dla planowanych sieci kanalizacji sanitarnej, plan ustala (...) 3) dopuszczenie budowy nowych sieci na terenach przyległych do pasów drogowych za zgodą władającego”;
- ust. 7 pkt 1 lit. e) uchwały „Dla sieci energetycznych średniego niskiego napięcia SN i NN: 1) istniejących-plan ustala (...) e) dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci;”;
- ust. 7 pkt 2 lit. c), lit. d) i lit. f) uchwały dla planowanych sieci energetycznych średniego niskiego napięcia SN i NN plan ustala: „c) dopuszczenie budowy nowych sieci na terenach przyległych do pasów drogowych za zgodą władającego; d) nakaz przebudowy urządzeń elektroenergetycznych w sytuacjach powstałych na skutek wystąpienia kolizji zamierzeń inwestycyjnych z istniejącymi urządzeniami w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez zarządcę sieci, (...) f) dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci.”;
- ust. 8 pkt 1 lit. b) i lit. d) plan stanowi, że dla sieci gazowych, rozdzielczych-warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe określa Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 (Dz. U. z 2001 r., Nr 97), a ponadto wprowadza nakaz budowy nowych szafek gazowych w miejscu uzgodnionym z zarządcą sieci oraz dopuszcza zmiany przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci;
- ust. 10 pkt 1 lit. b) plan dla sieci telekomunikacyjnych: 1) istniejących ustala (...) b) dopuszczenie zmian przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych, po uzgodnieniu z zarządcą sieci.”;
- ust. 10 pkt 2 lit. b), pkt 3 „Dla sieci telekomunikacyjnych: (...) 2) planowanych – plan ustala: (...) b) dopuszczenie budowy nowych sieci na terenach przyległych do pasów drogowych za zgodą władającego”, a przed podjęciem decyzji o realizacji inwestycji obliuguje każdorazowo wystąpić do Telekomunikacji Polskiej S.A. Pion Techniczny Obsługi Klienta Region Zachód w zakresie występowania kolizji z urządzeniami należącymi do TP. S.A.”

Zdaniem skarżącego wyżej wskazane regulacje wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., które to zostały skonkretyzowane i doprecyzowane w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przepisach tych wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Wobec tego nakładanie obowiązków, w postaci konieczności uzyskania zgody czy uzgadniania warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza przyznaną gminie w tym zakresie kompetencję i jest – zdaniem skarżącego – nie do pogodzenia z obowiązującymi zasadami techniki prawodawczej.



Rozwijając sformułowany względem § 4 ust. 11 pkt 3c zaskarżonej uchwały zarzut Wojewoda podniósł, iż mocą niniejszej regulacji lokalny prawodawca wprowadził ustalenia w zakresie linii zabudowy, określając, że „w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od minimalnej odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających dróg i ulic.” Zdaniem skarżącego zapis ten należy rozpatrywać w kontekście brzmienia § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, zgodnie z którym: „1. Następujące oznaczenia na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi: (...) 4) obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy,”.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy sprzed nowelizacji z października 2010 r. w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Ze wskazanego przepisu wynika obowiązek określenia w planie miejscowym linii zabudowy. Aby Rada mogła w sposób prawidłowy zrealizować wynikającą z przepisu ustawy kompetencję powinna to uczynić w sposób odpowiadający dyspozycji § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia. Wedle przepisów rozporządzenia w odniesieniu do tekstu planu ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu (§ 4 pkt 6). Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m. in. linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu (§ 7 pkt 8).

Elementy te powinny być w sposób jednoznaczny określone w planie. Równocześnie brak jest podstaw prawnych dla Rady do wprowadzenia zapisów pozwalających na zamianę obowiązujących ustaleń planu w bliżej nieokreślonych okolicznościach i przez nieuprawniony organ w nieznanym trybie z pominięciem trybu przewidzianego na zmianę planu. Stąd zawarta w § 4 ust. 11 pkt 3 uchwały możliwość odstępstwa od minimalnej odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających dróg i ulic stanowi naruszenie zasad planistycznych.

Dalej motywując zasadność stwierdzenia nieważności § 7 ust. 4 uchwały organ nadzoru wskazał, że w przepisie tym Rada Gminy Borów wprowadziła następujący zapis: „W zakresie ochrony wód plan ustala: 1) dla nowo projektowanych terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej nakaz podłączenia obiektów do zbiorczej kanalizacji, o ile występują odpowiednie warunki techniczne, 2) w przypadku braku zbiorczej kanalizacji dopuszcza się odprowadzanie ścieków do szczelnych szamb, ale tylko do czasu wybudowania kanalizacji ściekowej.

W ocenie Wojewody redakcja niniejszego przepisu sugeruje, iż w niniejszejchwale zobligowano właścicieli nieruchomości do przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej w przypadku jej wybudowania, modyfikując w tym zakresie postanowienia ustawy o czystości i porządku w gminach. Rada wprowadziła możliwość odprowadzania ścieków do szczelnych szamb, ale jedynie do czasu wybudowania kanalizacji ściekowej. Poza regulacją planu pozostawiono przydomowe oczyszczalnie ścieków.

Tymczasem z postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można wyprowadzać obowiązku co do konieczności przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Jakkolwiek w regulacji tej określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku, przez 1) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, 2) wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych, to jednak ustawodawca zastrzegł, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Względem zaś konieczności stwierdzenia nieważności § 11 ust. 1 uchwały Wojewoda podniósł, że mocą tego przepisu rada ustaliła regulacje dla terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednakże zaniechała określenia obligatoryjnego elementu miejscowego planu, jakim jest określenie miejsc parkingowych. W postanowieniach kwestionowanej uchwały brak jest jakichkolwiek regulacji w tym zakresie. Podobnie też Rada zaniechała określenia parametrów zabudowy dla dopuszczonych nowych budynków w przeznaczeniu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, bowiem w § 11 ust. 1 pkt 5 uchwały określiła parametry, ale jedynie dla istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Tym samym lokalny prawodawca w zakresie nowo projektowanej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej pominął całkowicie niniejsze obowiązkowe ustalenie.

W trakcie przeprowadzania oceny niniejszej uchwały organ nadzoru uznał, że jej § 11 ust. 3 pkt 5 lit. a) w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 12MN, 16MN i 19MN oraz §11 ust. 10 pkt 5 lit. a) w zakresie terenu usług handlu UH istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3

Konstytucji RP przez wprowadzenie nieuzasadnionych zakazów podziału nieruchomości, jak również przekroczenie granic kompetencji ustawowych. W tym kontekście Wojewoda wskazał, że z art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że to nie rada, lecz organ wykonawczy gminy jest właściwy w sprawie podziału nieruchomości.

Kolejno skarżący wskazał, że w § 11 ust. 3 i ust. 5 uchwały w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 16 MN, a w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10 MN w § 11 ust. 4 i ust. 5 uchwały Rada dokonała podwójnych ustaleń, przyjmując odmienne parametry dla tych terenów w obu regulacjach. Dla terenu 16 MN zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej Rada raz bowiem dopuszcza budowę nowych budynków mieszkalnych, określając parametry tej zabudowy w § 11 ust. 5 uchwały, podczas gdy wcześniej w § 11 ust. 3 pkt 4 lit. b) uchwały wprowadziła zakaz budowy nowych budynków mieszkalnych. Z kolei dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10 MN Rada wprowadziła odmienne regulacje w zakresie dopuszczania rozbudowy istniejącej zabudowy w § 11 ust. 4 pkt 4 lit. d) uchwały, gdy w ust. 5 Rada nie odniosła się w ogóle do tej kwestii.

Takie odmienne regulacje dla tych samych terenów naruszają zdaniem -organu nadzoru - art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez przyjęcie regulacji wprowadzających brak pewności w zakresie możliwości związanych z zagospodarowaniem terenu. Ponadto, zdaniem Wojewody, wewnątrz sprzeczne postanowienia uchwały w zakresie terenów zabudowy jednorodzinnej 10 MN i 16 MN naruszają także zasady jasności i przejrzystości przepisów prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP, który nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy Borów, obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego.

Wreszcie Wojewoda podniósł, że w § 13 ust. 5 i ust. 10 pkt 3 uchwały Rada przyjęła, że: „13. Plan dopuszcza modernizację i rozbudowę sieci i urządzeń infrastruktury w obszarze objętym ustaleniami planu: (...) 5. Dla istniejących sieci drenarskich oraz elementów sieci melioracyjnej, położonych w obrębie terenów mieszkaniowych (MN) plan ustala nakaz uzgadniania zamierzeń inwestycyjnych na etapie projektu zagospodarowania działki budowlanej z Wojewódzkim Zakładem Melioracji i Urządzeń Wodnych w zakresie 1) zmiany trasy bądź przekrywania cieków melioracyjnych oraz wznoszenia budowli melioracyjnych; 2) prowadzenia inwestycji liniowych w terenie zmeliorowanym; 3) odprowadzania ścieków deszczowych z terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową komunikacji drogowej.(...) 10. Dla sieci telekomunikacyjnych: (...) 3) przed podjęciem decyzji o realizacji inwestycji na wskazanym obszarze należy każdorazowo wystąpić do Telekomunikacji Polskiej S.A. Pion Techniczny Obsługi Klienta Region Zachód w zakresie występowania kolizji z urządzeniami należącymi do TP S.A.”

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, a dokładniej art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., gdyż nałożone nimi na właścicieli nieruchomości obowiązki wykraczają poza władztwo planistyczne gminy w zakresie regulacji postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów. Ponadto skarżący nadmienił, że procedura związana z pozwoleniem na budowę regulowana jest przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.), w szczególności Rozdział 4 Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych zaś procedurę związaną z urządzeniami wodnym reguluje ustawa Prawo wodne.

Podobnie też – zdaniem skarżącego – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. podjęto § 13 ust. 3 pkt 3 lit. b) uchwały, w którym Rada postanowiła: „13. Plan dopuszcza modernizację i rozbudowę sieci i urządzeń infrastruktury w obszarze objętym ustaleniami planu: (...) 3. Dla sieci wodociągowych: (...) 3) na terenach nieuzbrojonych w sieci wodociągowe plan ustala: (...) b) dopuszczenie budowy studni kopanych i wierconych dla potrzeb zaopatrzenia w wodę użytkowników nowej zabudowy, pod warunkiem obowiązkowego przyłączenia do sieci wodociągowych w momencie ich wybudowania.”. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego omawiane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz są sprzeczne z art. 36 ustawy prawo wodne (jeśli chodzi o tereny przeznaczone w planie na zabudowę mieszkaniową). Zgodnie z tym ostatnim przepisem właścicielowi gruntu przysługuje bowiem prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (ust. 1). Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem (ust. 2). Nie stanowi zwykłego korzystania z wód: 1) nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni; 2) pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m<sup>3</sup> na dobę; 3) korzysta-

nie z wód na potrzeby działalności gospodarczej; 4) rolnicze wykorzystanie ścieków lub wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m<sup>3</sup> na dobę (ust. 3).

W związku z powyższym uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 3 pkt 3 lit. b) uchwały we fragmencie „pod warunkiem obowiązkowego przyłączenia do sieci wodociągowych w momencie ich wybudowania.”.

Na koniec skarżący zarzucił, iż uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 7 pkt 3 uchwały, jako podjętego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W regulacji tej Rada postanowiła: „13. Plan dopuszcza modernizację i rozbudowę sieci i urządzeń infrastruktury w obszarze objętym ustaleniami planu: (...) 7. Dla sieci energetycznych średniego i niskiego SN i NN: (...) koszty ewentualnej przebudowy, określonej w „Warunkach przebudowy sieci elektroenergetycznej” pokrywa inwestor, którego przedsięwzięcie koliduje z istniejącą siecią elektroenergetyczną.”.

Zdaniem organu nadzoru zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, ale brak jest już jednak podstaw prawnych do stanowienia o kosztach przebudowy sieci elektroenergetycznej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Borów wskazała, że uznaje podniesione względem niej zarzuty za zasadne i wniosła o zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego do czasu zakończenia postępowania w sprawie zmiany niniejszej uchwały.

W związku z tym, iż zgody na zawieszenie niniejszego postępowania nie wyraziła strona przeciwna tut. Sąd postanowieniem wydanym na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2016 r. i ujętym w protokole oddalił wniosek o zawieszenie postępowania.

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

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

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

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Borów z dnia 25 marca 2015 r. (Nr V/37/2015) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obręb wsi Kurczów. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że przy jej uchwaleniu doszło o istotnego naruszenia przewidzianego prawem trybu. Ponadto została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, a które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W tym kontekście należy nadmienić, iż zasadnie skarżący – odwołując się do poglądów judykatury oraz doktryny – wskazał, że tryb sporządzania planu miejscowego odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu a skończywszy na uchwaleniu tego planu. Procedura ta uregulowana została przede wszystkim w art. 17 u.p.z.p. oraz następnych (art. 17-19) u.p.z.p. Ma charakter ściśle sformalizowany, wyznaczający zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego. Owo sformalizowanie z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu jego uchwalenia, prowadzi do wniosku, że "kształt" planu miejscowego powinien być wcześniej znany właściwym organom, osobom prawnym, osobom fizycznymi oraz jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, skoro podmioty te są uprawnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu.

Naruszenie trybu, poprzez zaniechanie którejś z czynności przewidzianych w ramach procedury sporządzania planu, stanowić będzie zwykle istotne naruszenie trybu sporządzania planu skutkujące bezwzględną nieważnością planu. Przez z kolei istotne naruszenie trybu sporządzania planu, należy rozumieć takie naruszenie trybu, które prowadzi do sytuacji w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2004, s. 251–253).

W realiach niniejszej sprawy Sąd podzielił twierdzenia skarżącego podnoszone względem naruszenia trybu przy sporządzaniu niniejszej uchwały, które to – jak wynika z udzielonej odpowiedzi na skargę – zostały uznane również przez stronę przeciwną.

Istotnie bowiem przedstawiona dokumentacja planistyczna nie zawiera informacji co do terminu obwieszczenia o podjęciu przez organ uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, co też stanowi naruszenie art. 17 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Zasadnie organ nadzoru dopatrywał się także uchybień na etapie możliwości składania wniosków do planu. Wykaz bowiem wniosków złożonych do niniejszego planu w trybie art. 17 pkt 1 u.p.z.p. pomija wniosek Adama Kucharskiego złożony w dniu 23 listopada 2009 r. Ponadto zasadnie podkreślił skarżący, iż Wójt zaniechał ustosunkowania się do wniosku Kazimierza Brusilo w zakresie działki nr 85.

Brak jest także prognozy skutków finansowych uchwalenia niniejszego planu jak również dowodów potwierdzających przekazanie wniosków o uzgodnienie czy zaopiniowanie projektu planu, co też stanowi naruszenie § 12 pkt 8 i 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem). Stanowią one, że wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p., dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się m.in. z prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz dowodów przekazania projektu planu miejscowego do zaopiniowania i uzgodnień. Co więcej – niniejsza dokumentacja nie zawiera również jakiegokolwiek wzmianki na temat uzgodnienia projektu planu z zarządem powiatu, chociaż zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p. jest to wymagane. W kwestii zaś konieczności uzgodnienia projektu planu przez Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków w przedłożonej dokumentacji znajduje się uzgodnienie, ale projektu planu obręb Borek Strzeliński, a nie obręb wsi Kuczków, co też rzeczywiście poddaje pod wątpliwość dopełnienie przez lokalnego prawodawcę wymogu uzgodnienia niniejszego planu przez właściwy w sprawie organ.

Nie sposób także nie podzielić twierdzeń strony skarżącej względem zaniechania przedstawienia informacji o terminie publikacji w prasie ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu zgodnie z art. 17 pkt 10 u.p.z.p., który stanowi o obowiązku ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia projektu wraz z prognozą oddziaływania na

środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Z zamieszczonej bowiem na obwieszczeniu z dnia 25 kwietnia 2011 r. adnotacji wynika, iż niniejsze obwieszczenie zostało wywieszane w Urzędzie Gminy Borów oraz w miejscowości Kurczów w dniach od 5 maja 2011 r. do 26 maja 2011 r., a zatem w dniach wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a nie na 7 dni przed tą czynnością.

Uchybieniem względem sposobu sporządzania planu jest także zaniechanie załączenia wykazu uwag złożonych podczas wyłożenia do publicznego wglądu projektu w powyższym terminie oraz rozstrzygnięcia w sprawie ich rozpatrzenia przez Wójta, chociaż uwagi takie zostały wniesione przez Ryszarda Gładkiego oraz Grzegorza Bykowskiego.

Za istotne naruszenie należy także uznać brak udokumentowania ponownych wyłożeń projektu planu, jak również powtórnych ogłoszeń o wyłożeniu miejscowego planu do publicznego wglądu.

Wskazane wyżej uchybienia względem przewidzianego prawem trybu uchwalania miejscowego planu mają – w ocenie Sądu – charakter istotny i uzasadniają zastosowanie sankcji nieważności.

Analiza niniejszej sprawy pozwala także na konstatację, iż w jej realiach lokalny prawodawca uchybił konieczności poszanowania zasady zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.).

Uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, w tym lokalne zasady zagospodarowania (por. art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego, przy czym – co istotne - zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. treść studium jest wiążąca dla organów gminy na dalszym etapie postępowania planistycznego, aż do momentu jego zakończenia tj. uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencją powyższej zasady jest, brzmienie art. 15 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi o sporządzeniu projektu planu przez organ wykonawczy gminy „zgodnie z zapisami studium”. Tym samym organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest jednak od szczególności zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczególności ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (NSA w wyrokach z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07, CBOS nsa.gov.pl). Rada dokonuje bowiem swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie również studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Należy mieć także na uwadze, że w studium Rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (por. NSA w wyroku z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1028/07). Z art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika bowiem, że w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki zamian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenu, a w pkt 2 tego przepisu postanowiono, że w studium w szczególności określa się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenu, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. Rada może zatem w studium określić przeznaczenie danego terenu. W rezultacie wprowadzenie w studium takich zapisów – nawet o charakterze ogólnym – jednak wskazujących na konkretne przeznaczenie poszczególnych terenów, ogranicza swobodę określenia przeznaczenia danego terenu na etapie postępowania planistycznego. Można przeznaczyć w planie miejscowym określone obszary pod zabudowę danego rodzaju, jeżeli wcześniej w studium kierunków i uwarunkowań przestrzennych gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są zatem bezsprzecznie konsekwencją zapisów studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, CBOS nsa.gov.pl).

W realiach niniejszej sprawy lokalny prawodawca istotnie naruszył prawo, wprowadzając na terenach określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów, jako dominująca zabudowa mieszkaniowa MN, teren rolniczy 2R oraz fragmenty terenów rolniczych 1R, 3R i 4 R, w związku z czym uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności niniejszego planu w zakresie terenów R. Kwalifikacji niniejszego uchybienia nie mogą przy tym zmieniać wyjaśnienia strony przeciwnej wskazujące, iż brak zgodności planu ze studium w niniejszym zakresie wynika z tego, iż nie uzyskano zgody na przeznaczenie niniejszych terenów na cele nierolne o dominującej funkcji mieszkaniowej. Przywołana okoliczność nie może bowiem uzasadniać odstępstwa od określonego w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. bezwzględnego wymogu zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium i związane go z tym obowiązku realizowania założeń przyjętej w nim polityki planistycznej.

Sąd podzielił także zarzuty strony skarżącej sformułowane względem naruszenia w niniejszej sprawie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia polegającym na nieprawidłowym okre-

śleniu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym - jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Sprecyzowanie wymogów w tym zakresie dokonane zostało w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym 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.

Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, a rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia tych jedynie wówczas, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

W realiach niniejszej sprawy regulacje dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym zostały określone w § 9 uchwały. Ponadto dla terenów oznaczonych symbolem MN regulacje dotyczące scalania i podziału zostały także określone osobno dla poszczególnych jednostek – tj. w § 11 ust. 3 pkt 5, § 11 ust. 2 pkt 5 a i b, § 11 ust. 4 pkt 5 a i b, § 11 ust. 5 pkt 5 a i b, § 11 ust. 6 pkt 5 a i b. Ich treść nie pozwala jednak na przyjęcie, iż lokalny prawodawca regulując kwestie związane z określeniem minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek określił ten parametr dla terenów oznaczonych symbolem MW. Niniejszego parametru nie określono także dla zabudowy szeregowej na terenach MN z wyłączeniem obszarów oznaczonych 12MN, 16 MN i 19MN. Tym samym nie sposób przyjąć, iż lokalny prawodawca sprostął wymogom stawianym niniejszej uchwale mocą art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Sąd podzielił również zarzuty strony skarżącej sformułowane w punkcie 4, a dokładniej, iż § 4 ust. 10, § 13 ust. 2 pkt 2, ust. 3 pkt 1 lit. b), pkt 2 lit. d), ust. 4 pkt 3, ust. 6 pkt 4, ust. 7 pkt 1 lit. e), pkt 2 lit. f), ust. 8 pkt 1 lit. d), ust. 10 pkt 1 lit. b) oraz załącznik nr 1 do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. ze względu na brak określenia przebiegu sieci infrastruktury technicznej i stref ochronnych od linii infrastruktury technicznej. Jakkolwiek w § 13 ust. 2 niniejszej uchwały organ stanowiący gminy wskazał, iż przebieg istniejących oraz planowanych sieci infrastruktury technicznej określono na rysunku planu jako wiążący dla przebiegów odcinków istniejących, a orientacyjny pod względem przebiegu i usytuowania w obrębie pasa infrastruktury dla przebiegów odcinków planowanych, to jednak rysunek do uchwały stanowiący załącznik nr 1 nie zawiera żadnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej istniejących lub planowanych, natomiast na załączniku nr 2 ukazano jedynie linie elektroenergetyczne napowietrzne średniego napięcia 20 kV wraz ze strefą techniczną.

W efekcie podjętych czynności prawodawczych o ile jeszcze istnieje możliwość określenia w terenie urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz pasów technologicznych sieci infrastruktury już istniejących, o tyle już dla sieci nowotworzonych, modernizowanych lub rozbudowywanych strefy takie nie są możliwe do ustalenia. Tym samym przyjąć należy, iż w realiach niniejszej sprawy Rada wprowadziła niejako możliwość swobodnego kształtowania przebiegu sieci, a zatem również i stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, co może wiązać się z nieuprawnionym ograniczeniem prawa własności względem nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym planem.

Wobec powyższego uznać należy, że skoro zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w miejscowym planie należy określić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji infrastruktury technicznej, to zaniechanie wskazania w realiach badanej sprawy przebiegu sieci infrastruktury technicznej wraz ze strefami ochronnymi i związanymi z tym ograniczeniami co do zabudowy i użytkowania terenu stanowi istotne naruszenie dyspozycji ustawowej.

Już tylko przywołane wyżej i nie kwestionowane przed Sądem przez Radę Gminy Borów uchybienia względem naruszenia trybu oraz zasad sporządzania miejscowego planu ze względu na swój charakter i zasięgu

uzasadniają wyeliminowanie kontrolowanej uchwały z obrotu prawnego w całości, to jednak Sąd uznał za właściwe odniesienie się również do pozostałych zarzutów zawartych w skardze.

W tym kontekście Sąd podziela twierdzenia, iż § 4 ust. 10 oraz § 11 ust. 7 pkt 1 lit. b) we fragmentach „usługi nieuciążliwe” oraz „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, jak również § 11 ust. 14 pkt 2 lit. d) został podjęty z istotnym naruszeniem także art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Odnoszący się do wszystkich terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w tym także do terenu rolniczego oraz terenu zabudowy zagrodowej, umiejscowionego na terenach rolnych zapis § 4 ust. 10 skarżonej uchwały stanowi, że „Na każdym terenie dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania terenów, w tym obiektów i urządzeń zaopatrzenia w wodę, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w ciepło, zaopatrzenia w gaz, odprowadzania ścieków oraz wód opadowych na zasadach określonych przez administratorów sieci.” Zgodnie zaś z § 11 ust. 14 pkt 2 lit. d) uchwały dla terenów rolniczych, oznaczonych na rysunku planu 1b symbolem 1R,2R, 3R, 4R w zakresie zasad ochrony i kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego plan dopuszcza prowadzenie sieci uzbrojenia technicznego terenu.

W ocenie Sądu organ nadzoru zasadnie przyjął, iż wadliwość wyżej wskazanych regulacji przejawia się we wprowadzeniu mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolniczego z pominięciem trybu wymaganego przez ustawodawcę, w tym zaniechania uzyskania zgody właściwego organu na wyłączenie z produkcji rolnej, skoro z okoliczności niniejszej sprawy wynika, iż tereny rolne, objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajdują się w przeważającej większości na gruntach rolnych II klasy bonitacyjnej, a częściowo także klasy I i III. Tym samym nie można zaprzeczyć prawidłowości twierdzeń Wojewody, iż niniejszy plan umożliwia przeznaczenie terenu rolniczego, zlokalizowanego na gruntach rolnych klasy II, oznaczonego symbolem R oraz symbolem RM pod obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, co równoznaczne będzie ze zmianą przeznaczenia gruntów rolniczych.

Na uwzględnienie zasługiwały także zarzuty i twierdzenia co podjęcia § 6 ust. 2 pkt 1 lit. u), ust. 3 pkt 2 lit. h), i) we fragmencie „ponadto wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”, ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmencie „lub zachować je w inny uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków sposób” oraz pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 4 rozporządzenia i w zw. z art. 19 ust. 3, art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). I tak w ust. 2 Rada uregulowała ochronę konserwatorską dotyczącą historycznego układu ruralistycznego wsi Kurczów, wprowadzając w ust. 2 pkt 1 lit. u) uchwały wymóg „uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu, rozbiórki), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków”.

Z kolei w ust. 3 pkt 2 uchwały, dotyczącym wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków wprowadzono zapis, że „h) prowadzenie wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich, i) ponadto wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dla obiektów ujętych w ewidencji zabytków, a znajdujących się w strefach ochrony konserwatorskiej dodatkowo obowiązują ustalenia sformułowane dla poszczególnych stref.”

Natomiast w § 6 ust. 4. pkt 2, 3 uchwały Rada przyjęła, że dla historycznego cmentarza wiejskiego (cmentarz katolicki, z kaplicą otoczony murem – na południowo-zachodnim skraju wsi) wyznacza się strefę ochrony, w której obowiązują określone wymogi konserwatorskie, w tym to, że:

- poszczególne obiekty o wartościach zabytkowych należy poddać konserwacji, zachowane nagrobki zabezpieczyć przed dewastacją i pozostawić na miejscu, ewentualnie tworzyć dla nich lapidaria lub zachować je w inny uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków sposób (pkt 2)
- wszelkie zamierzenia i działania inwestycyjne należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich i uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (pkt 3).

Określone w powyższych przepisach wymagania co do obowiązku konsultowania, uzgadniania czy uzyskania wytycznych wojewódzkiego konserwatora zabytków dla wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu, rozbiórki), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, wznoszenia nowych budynków, wykonywania wszelkich prac budowlanych, zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i

zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów, i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia, konsultacji przed wydaniem pozwolenia na budowę, lub przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych zostały już określone przez ustawodawcę. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z innymi organami administracji publicznej, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już bowiem kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stąd jakkolwiek ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są – zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Ponieważ w realiach niniejszej sprawy kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wobec tego za uzasadniony Sąd uznał wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 pkt 1 lit. u), ust. 3 pkt 2 lit. h), i) uchwały we fragmentach wskazanych w petitum skargi.

Sąd nie miał też wątpliwości, iż uzasadniony jest również wniosek o stwierdzenie nieważności zapisów tekstowych uchwały § 6 ust. 1 pkt 1, pkt 4, pkt 5, ust. 4, ust. 7 uchwały, § 11 ust. 7 uchwały w zakresie terenów 12-19 RM, § 11 ust. 13 uchwały w zakresie terenu 4WS, § 12 ust. 3 w zakresie drogi KD/g, jako niemających odzwierciedlenia na załączniku graficznym do uchwały, będącym integralną częścią uchwały oraz terenu 17MN, przedstawionego na załączniku nr 1 do uchwały, dla którego brak jest ustaleń tekstowych.

W tym kontekście wskazać należy, iż strefa OW obserwacji archeologicznej, określona w § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały nie została domknięta w granicach opracowania rysunku planu Nr 1, na rysunku Nr 2 nie została wyrysowana, zaś opis jej lokalizacji, zawarty w § 6 ust. 7 uchwały, jest nieczytelny. Także regulacja § 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały w zakresie określenia przedmiotu ochrony jest niejasna. Ponadto jakkolwiek rada określiła, że przedmiotem ochrony na obszarze planu jest m.in. „strefa ochrony konserwatorskiej krajobrazu kulturowego” i „zespół kościelny (kościół p.w. Matki Boskiej Częstochowskiej wraz z terenem zielonym-dawnego cmentarza przykościelnego)”, to brakuje już jednak odniesienia do tych ustaleń na rysunku planu.

Równocześnie brak jest ustaleń graficznych dla terenów 12-19 RM, dla których ustalenia tekstowe wprowadzono w treści § 11 ust. 7 uchwały. Także teren 4 WS, dla którego ustalenia tekstowe wprowadzono w § 11 ust. 13 uchwały oraz teren KD/g, opisany w § 12 ust. 3 uchwały nie mają odzwierciedla na załączniku graficznym do uchwały. Natomiast w ustaleniach szczegółowych uchwały, dotyczących poszczególnych terenów objętych przedmiotową uchwałą brak jest ustaleń tekstowych dla ustalonego na rysunku Nr 1 terenu 17 MN.

Tymczasem określone przez ustawodawcę standardy sporządzania miejscowego planu wykluczają brak spójności części tekstowej z graficzną planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały.

W rezultacie wskazany wyżej brak spójności pomiędzy częścią graficzną a tekstową polegający na wprowadzeniu w tekście planu ustaleń, których nie odzwierciedlono na rysunku planu oraz sytuacja odwrotna stanowi istotne naruszenie prawa, tj. naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd podzielił także twierdzenia Wojewody, iż § 4 ust. 10 uchwały we fragmencie „na zasadach określonych przez administratorów sieci”, § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d), ust. 2 pkt 2 lit. d), ust. 3 pkt 2 lit. d), ust. 4 pkt 2 lit. d) uchwały we fragmentach „tylko za zgodą właściwego zarządy drogi”, § 13 ust. 3 pkt 2 lit. c, ust. 4 pkt 2, ust. 6 pkt 3, ust. 7 pkt 2 lit. c), ust. 10 pkt 2 lit. b) we fragmentach „za zgodą władającego”, ust. 7 pkt 1 lit. e), ust. 8 pkt 1 lit. d) we fragmentach „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, ust. 7 pkt 2 lit. d) we fragmencie „w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, lit. f) oraz ust. 10 pkt 1 lit. b) we fragmen-



tach „po uzgodnieniu z zarządcą sieci.”, ust. 8 pkt 1 lit. b) we fragmencie „w miejscu uzgodnionym z zarządcą sieci”, ust. 10 pkt 3 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

W ocenie Sądu powyższe regulacje wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz dookreślonej w cytowanym już § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Tym samym określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w powyższych przepisach lokalny prawodawca nie był uprawniony do nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód przez takie podmioty jak zarządca drogi czy zarządca sieci. Zaaprobowanie z kolei powyższego ustalenia mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotu nieuprawnionego do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. W konsekwencji podjęta regulacja narusza bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji).

Zasadnie także Wojewoda podniósł, iż Rada Gminy kształtując w § 4 ust. 11 pkt 3c zaskarżonej uchwały możliwość odstępstwa od minimalnej odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających dróg i ulic naruszyła zasady planistyczne, a dokładniej wymóg określenia w miejscowym planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Nakazuje on określić lokalnemu prawodawcy w miejscowym planie linie zabudowy, co też winien on uczynić w sposób jednoznaczny i odpowiadający dyspozycji § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia. Nie jest przy tym więc możliwe wprowadzenie zapisów pozwalających na zmianę obowiązujących ustaleń planu w bliżej nieokreślonych okolicznościach i przez nieuprawniony organ w nieznanym trybie z pominięciem trybu przewidzianego na zmianę planu. Stąd zawarta w § 4 ust. 11 pkt 3c uchwały regulacja jako podjęta z naruszeniem naruszenie zasad planistycznych podlegała wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Nie sposób także nie zaaprobować twierdzeń Wojewody w zakresie podjęcia przez Radę Gminy Borów § 7 ust. 4 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.). W powyższej regulacji lokalny prawodawca przyjął, że w zakresie ochrony wód ustala:

„1) dla nowo projektowanych terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej nakaz podłączenia obiektów do zbiorczej kanalizacji, o ile występują odpowiednie warunki techniczne;  
2) w przypadku braku zbiorczej kanalizacji dopuszcza się odprowadzanie ścieków do szczelnych szamb, ale tylko do czasu wybudowania sieci kanalizacji ściekowej”.

Jak słusznie zauważył skarżący również niniejszy przepis w uchwalonym brzmieniu wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które zostały już powyżej przywołane, jak też modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. Zgodnie z jego brzmieniem właściciele nieruchomości zobowiązani zostali do utrzymania czystości i porządku m.in. przez "przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do

sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

Z powyższej regulacji wynika ustanowiony przez prawodawcę obowiązek przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Jednakże nie ma on charakteru bezwzględny. Od obowiązku tego zwalnia okoliczność, gdy nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków. Poza tym w sytuacji, w której budowa sieci kanalizacyjnej jest nieuzasadniona z przyczyn technicznych lub ekonomicznych, istnieje obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Tymczasem z literalnego brzmienia niniejszego przepisu wynika, że Rada Gminy Borów wyłączyła w istocie możliwość sytuowania zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków, dopuszczając ich funkcjonowanie szamb wyłącznie do czasu wybudowania sieci kanalizacji ściekowej. Bezsprzecznie wykładnia niniejszych przepisów prowadzi do konstatacji, że w sytuacji gdy sieć kanalizacyjna zostanie wybudowana niedopuszczalne będzie korzystanie ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

W rezultacie organ stanowiący gminy wbrew postanowieniom przywołanej ustawy uniemożliwił korzystanie z przydomowych oczyszczalni ścieków, co też stanowi istotne naruszenie regulacji ustawowej, a w konsekwencji uchybienie zasadom sporządzania miejscowego planu zagospodarowania. Działanie takie jest nadto nie do pogodzenia z określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że gmina wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne z jednej strony ma zagwarantowaną samodzielność, która podlega ochronie, ale z drugiej strony granicą tejże samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co w procedurze planistycznej przejawia się tym, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny.

Sąd podzielił również zarzuty skarżącego w zakresie braku jakichkolwiek regulacji dotyczących ilości miejsc postojowych dla terenów zabudowy wielorodzinnej, co też oznacza, że zaniechano wskazania w zaskarżonej uchwale ilości miejsc parkingowych względem wszystkich przeznaczeń terenów przewidzianych w planie. Działanie takie stanowi zaś naruszenie prawem przewidzianych zasad planowania przestrzennego. Skoro bowiem z zapisów planu wynika dopuszczenie konkretnej funkcji czy przeznaczenia terenu to następstwem tego faktu jest konieczność właściwego zastosowania wskaźników infrastruktury technicznej. Wyjątku w tym względzie nie doznaje również konieczność wskazania liczby miejsc parkingowych jako obligatoryjnego elementu.

Z powyższych względów nie można także zaaprobować zaniechania przez lokalnego prawodawcę określenia parametrów zabudowy dla dopuszczonych nowych budynków w przeznaczeniu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W zakresie ustalenia niniejszego parametru lokalny prawodawca ograniczył się bowiem wyłącznie do istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zobligowany on był do wskazania parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników zabudowy także w stosunku do nowoprojektowanej zabudowy wielorodzinnej.

Rację ma także skarżący, iż postanowienia § 11 ust. 3 pkt 5 lit. a) w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 12MN, 16MN i 19MN oraz §11 ust. 10 pkt 5 lit. a) w zakresie terenu usług handlu UH zaskarżonej uchwały zakazując podziału nieruchomości istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przez ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości jak również przekroczenie granic kompetencji ustawowych. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami to nie organ stanowiący gminy, lecz organ wykonawczy jest właściwy w sprawie podziału nieruchomości.

Zdaniem Sądu przywołane wyżej regulacje w sposób nieupoważniony ograniczają realizowanie uprawnień właścicielskich, pozbawiając możliwości korzystania, przy spełnianiu warunków określonych ustawowo – z prawa do ubiegania się o dokonanie podziału nieruchomości, przyznanego przepisami rozdziału pierwszego Działu trzeciego (art. 92 – art. 100) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W istniejącym porządku prawnym brak jest zaś – zdaniem Sądu – przepisu powszechnie obowiązującego, z którego organ uchwałodawczy gminy mógłby w sposób legalny wyprowadzić upoważnienie do przyjęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalenia formułującego zakaz podziału nieruchomości. Ustalenie o takiej treści należy zatem traktować jako przekroczenie dozwolonych prawem granic władztwa planistycznego.

Trafnie Wojewoda też wskazał, iż podejmując regulacje w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 16 MN (§ 11 ust. 3 i ust. 5) oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10 MN (§ 11 ust. 4 i ust. 5) lokalny prawodawca dokonał podwójnych ustaleń wprowadzając odmienne parametry. Względem terenu 16 MN Rada dopuściła budowę nowych budynków mieszkalnych, określając parametry tej zabudowy w § 11 ust. 5 uchwały, podczas gdy wcześniej w § 11 ust. 3 pkt 4 lit. b) uchwały wprowadziła zakaz budowy nowych budynków mieszkalnych. Z kolei dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10 MN Rada wprowadziła odmienne regulacje w zakresie dopuszczania rozbudowy istniejącej zabudowy w § 11 ust. 4 pkt 4 lit. d) uchwały, gdy w ust. 5 Rada nie odniosła się w ogóle do tej kwestii. Stąd istotnie wskazane wyżej postanowienia są względem siebie sprzeczne i naruszają wymóg jasności i przejrzystości regulacji prawa powszechnie obowiązującego. Ponadto nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie zasad kształtowania na nich zabudowy oraz zagospodarowania terenu, co też narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zdaniem Sądu także § 13 ust. 5 i ust. 10 pkt 3 uchwały zostały podjęte z naruszeniem regulacji ustawowych, a dokładniej uchybia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. W § 13 ust. 5 Rada Gminy dla istniejących sieci drenażowych oraz sieci melioracyjnych, położonych w obrębie terenów mieszkaniowych (MN) ustaliła nakaz uzgadniania zamierzeń inwestycyjnych na etapie projektu zagospodarowania działki budowlanej z Wojewódzkim Zakładem Melioracji i Urządzeń Wodnych w zakresie: 1) zmiany trasy bądź przekrywania cieków melioracyjnych oraz wznoszenia budowli melioracyjnych; 2) prowadzenia inwestycji liniowych w terenie zmeliorowanym; 3) odprowadzania ścieków deszczowych z terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową komunikacji drogowej. Z kolei w § 13 ust. 10 pkt 3 względem sieci telekomunikacyjnych wprowadziła wymóg, aby przed podjęciem decyzji o realizacji inwestycji na wskazanym obszarze każdorazowo wystąpić do Telekomunikacji Polskiej S.A. Pion Techniczny Obsługi Klienta Region Zachód w zakresie występowania kolizji z urządzeniami należącymi do TP S.A.

Nałożone wskazanymi postanowieniami na właścicieli nieruchomości obowiązki wykraczają poza władztwo planistyczne gminy w zakresie regulacji postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podjęte zatem zostały z przekroczeniem granic kompetencji ustawowej. Kwestie bowiem związane z procedurą udzielania pozwolenia na budowę określone zostały na poziomie ustawowym – tj. przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.), zaś postępowanie związane z urządzeniami wodnym reguluje Prawo wodne.

Z przekroczeniem dozwolonych prawem granic władztwa planistycznego mamy również do czynienia w § 13 ust. 3 pkt 3 lit. b) niniejszej uchwały. Przepis ten dopuszcza budowę studni kopanych i wierconych dla potrzeb zaopatrzenia w wodę użytkowników nowej zabudowy, pod warunkiem obowiązkowego przyłączenia do sieci wodociągowych w momencie ich wybudowania. Wynikający z niego wymóg podłączenia do sieci wodociągowej w chwili jej wybudowania nie znajduje jednak swojego uzasadnienia w obowiązującym systemie prawnym, jak również sprzeciwia się postanowieniom art. 36 Prawa wodnego, który przyznaje właścicielowi gruntu prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz prawo do korzystania z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie bez obowiązku podłączenia do sieci wodociągowej w momencie jej wybudowania.

Wreszcie wskazać należy, iż w zakresie planowania przestrzennego w gestii lokalnego prawodawcy nie leży decydowanie o kosztach przebudowy sieci elektroenergetycznej. Z tych też względów zasadnie wskazał Wojewoda, iż § 13 ust. 7 pkt 3 stanowiąc, iż koszty ewentualnej przebudowy określonej w „Warunkach przebudowy sieci elektroenergetycznej” pokrywa inwestor, którego przedsięwzięcie koliduje z istniejącą siecią elektroenergetyczną został podjęty z naruszenie art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że zażalenie narusza prawo w zakresie obligującym Sąd do stwierdzenia jej nieważności w całości i stąd stosowanie do przepisów art. 147 § 1 powoływanej we wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest z kolei treścią art. 200 powołanej powyżej ustawy.