



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 773

WYROK NR II SA/WR 124/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 maja 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Władysław Kulon Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Protokolant:	asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 maja 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Olszynie
z dnia 27 września 2023 r. nr XI/64/2023
w przedmiocie uchwalenia zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 pkt 20, § 11 pkt 1 we fragmencie: „na terenie oznaczonym symbolem 1.1 Z,” § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych”, § 17 pkt 7 lit. c we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” oraz § 21 ust. 4 pkt 22 we fragmencie: „na całym terenie 1.1MN-U;”;

II. zasądza od Gminy Olszyna na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę na uchwałę nr XI/64/2023 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 27 września 2023 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przywołując art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.) wojewoda wniósł o 1. stwierdzenie nieważności § 8 pkt 20, § 11 pkt 1 we fragmencie: „na terenie oznaczonym symbolem 1.1 Z,” § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych”, § 17 pkt 7 lit. c we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” oraz § 21 ust. 4 pkt 22 we fragmencie: „na całym terenie I.IMN-U,” uchwały nr XI/64/2023 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 27 września 2023 r. sprawie uchwalenia zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwanej dalej „uchwałą”; 2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucono Radzie Miejskiej w Olszynie podjęcie: § 8 pkt 20, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych” oraz § 17 pkt 7 lit. c we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z § 4 pkt 3 i pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi oraz nakazów dotyczących podczyszczania wód opadowych i roztopowych; § 11 pkt 1 we fragmencie: „na terenie oznaczonym symbolem 1.1 Z,” oraz § 21 ust. 4 pkt 22 we fragmencie: „na całym terenie I.IMN-U,” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym postanowień niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie przebiegu korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni.....

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Rada Miejska w Olszynie, na sesji w dniu 27 września 2023 r., w związku z uchwałą nr IV/17/2022 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, po stwierdzeniu, że ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Olszyna, podjęła uchwałę nr XI/64/2023 w sprawie uchwalenia zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 października 2023 r. (Dowód: kopia pisma Burmistrza Olszyny z dnia 4 października 2023 r. (znak RM. 0007.15.2023)). Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Strona skarżąca podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Olszynie, uchwalając ten miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu. W § 8 uchwały Rada Miejska w Olszynie wprowadziła postanowienia dotyczące ochrony oraz kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu. W punkcie 20 ustalono nakaz instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód

opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi. Analogiczny nakaz wprowadzono w § 17 pkt 6 lit. d uchwały ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w zakresie odprowadzania ścieków. W zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych ustalono ponadto - z terenów zabudowy usługowej i roztopowych po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi, na miejscu, w obrębie działki, z dopuszczeniem możliwości odprowadzania podczyszczonych wód opadowych i roztopowych do gruntu retencjonowanie i zagospodarowanie wód deszczowych (§ 17 pkt 7 lit. a oraz § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze uchwały). Z terenów dróg publicznych dopuszczono, do czasu realizacji projektowanej kanalizacji deszczowej, odprowadzanie wody do rowów, przy czym wprowadzono obowiązek instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów (§ 17 pkt 7 lit. c uchwały). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wynika obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w ich ramach, zgodnie z § 4 pkt 11 rozporządzenia, układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Przytoczone regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji. Zestawiając ze sobą regulacje ustawy z regulacjami uchwały stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania w planie miejscowym ściśle określonych obowiązków. Z przytoczonych przepisów nie wynika więc norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających nakazy dotyczące instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych i roztopowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi, jak również nakładania obowiązku podczyszczenia wód opadowych i roztopowych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 433/20). Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiłoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty.

W konsekwencji stwierdzić należy, że ustanowione w § 8 pkt 20, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze oraz § 17 pkt 7 lit. c uchwały nakazy dotyczące instalowania określonych urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe oraz obowiązki dotyczące podczyszczenia wód opadowych i roztopowych zostały podjęte bez podstawy prawnej. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Olszynie, uchwalając kwestionowane zapisy planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynikają bowiem obowiązki związane z oczyszczaniem ścieków przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej, jak również obowiązki związane z odprowadzaniem wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków. Wskazać zatem należy, że regulacje dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych, a także odprowadzania wód opadowych i roztopowych zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.) oraz rozporządzenia wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1311). Rozporządzenie to określa warunki, jakie należy spełnić przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych, w tym najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających, a także sposób oceny, czy wody opadowe lub roztopowe odprowadzane do wód lub do urządzeń wodnych odpowiadają wymaganym warunkom. W rozporządzeniu określono także sposób postępowania z wodami opadowymi lub roztopowymi pochodzącymi z zanieczyszczonej powierzchni szczelnej: terenów przemysłowych, składowych, baz transportowych, portów, lotnisk, miast, dróg, parkingów, obiektów magazynowania i dystrybucji paliw, a także innych powierzchni. Również ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537) nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków

przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych, między innymi obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe. W rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1757) określono sposób realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, w tym dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków.

Wszystkie przywołane wyżej regulacje potwierdzają, że obowiązki dotyczące gospodarki ściekowej wynikają z przepisów odrębnych i nakładane są w odrębnym trybie, co powoduje, że niedopuszczalne jest regulowanie tych kwestii przez organ stanowiący gminy w treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Olszynie nie była uprawniona do ustalania w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazów dotyczących instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi oraz nakazów dotyczących podczyszczania wód opadowych i roztopowych. Ustalenia planu zawarte w § 8 pkt 20, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych” oraz § 17 pkt 7 lit. c we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” uchwały należy uznać za nieprawidłowe i niedopuszczalne.

II. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w § 11 pkt 1 uchwały Rada Miejska w Olszynie przyjęła, że na terenie oznaczonym symbolem 1.1 Z w granicach korytarza ekologicznego Sudety ~ Bory Dolnośląskie, zachodni, wskazanego na rysunku planu obowiązują ochrona drzew i krzewów (lit. a) oraz kształtowanie powiązań przyrodniczych dla migracji zwierząt (lit. b). Z kolei w § 21 ust. 4 pkt 22 uchwały wskazano, że całym terenie I.IMM-U, zgodnie z rysunkiem planu, zlokalizowany jest korytarz ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, w granicach którego obowiązują ograniczenia i zasady związane z jego ochroną, określone w § 11 pkt 1 uchwały. Powyższe zapisy, w zakresie w jakim stanowią o lokalizacji korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodniego na terenie oznaczonym symbolem I.IZ oraz I.IMN-U są niezgodne ze stanem faktycznym. Z załącznika graficznego do uchwały wynika, że przebieg wskazanego wyżej korytarza nie został ustalony przez teren o symbolu 1.1 Z, lecz przez teren o symbolu 1.2Z. Ponadto, na załączniku graficznym do uchwały brak jest terenu o symbolu 1. IMN-U, o którym mowa w § 21 ust. 4 pkt 22 uchwały. Potwierdzają to również wyjaśnienia Gminy. Dowód: kopia pisma Rady Miejskiej Olszyny z dnia 11 grudnia 2023 r. (znak: RM. 0004.47.2023). Zdaniem organu nadzoru zapisy wprowadzają w błąd, co do faktycznego przebiegu korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodniego i z tego względu wymagają wyeliminowania z treści planu miejscowego.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W pierwszej części odpowiedzi opisano skargę i zawartą w niej argumentację, a następnie strona przeciwna wyjaśniła, że jej zdaniem brak jest zasadności dla wniesionej skargi. Wskazuje, że wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w skardze zakresie, jest nieuzasadnione i nie stanowi istotnego naruszenia trybu i zasad sporządzenia planu miejscowego. Nie stanowi również naruszenia właściwości i uprawnień organu sporządzającego dokument planu miejscowego. Uchwała nr XI/64/2023 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 27 września 2023 r. w sprawie uchwalenia zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w Olszynie, zwana dalej „uchwałą”, została sporządzona na podstawie uchwały o przystąpieniu do zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr IV/17/2022 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 30 marca 2022 r.) wraz ze zmianą uchwały (uchwała nr IV/23 Rady Miejskiej w Olszynie 27 kwietnia 2022 r.), po stwierdzeniu, że nie narusza ustaleń zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Olszyna, przyjętej Uchwałą nr XIV/77/2019 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 30 grudnia 2019 r., zmienionej Uchwałą nr 1/2/2022 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 26 stycznia 2022 r. oraz Uchwałą nr 11/7/2022 Rady Miejskiej w Olszynie z dnia 23 lutego 2022 r. Przeprowadzona procedura planistyczna związana z przygotowaniem projektu planu miejscowego została wykonana zgodnie z wymogami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. poz. 977 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, a także zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia

26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 r. nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem”. Dokumentację przeprowadzonych prac planistycznych dotyczących procedury sporządzenia projektu planu miejscowego załącza się do jako dowód w sprawie (ZAŁ.2).

Ad. I Przywołany w skardze zapis zawarty w § 8 uchwały, stanowiący postanowienia dotyczące ochrony oraz kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu, a dotyczący „nakazu instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe, tj. separatorów i osadników na terenach, na których istnieje niebezpieczeństwo zanieczyszczenia wód opadowych substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami toksycznymi” oraz analogiczny zapis wprowadzony w § 17 pkt 6 lit. d, określający zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej w zakresie odprowadzania ścieków, stanowią razem regulacje istotne z punktu widzenia specyfiki gminy oraz lokalizacji i charakteru wiejskiego obszaru objętego granicami opracowania przedmiotowego planu miejscowego. Przywołane regulacje dotyczące zasad ochrony wód opadowych, roztopowych wynikają ze specyfiki obszaru objętego planem i potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego na tym obszarze. W granicach obszaru planu zlokalizowane są wartościowe elementy przyrodnicze o znaczeniu ponadlokalnym: Ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, Zachodni. Na obszarze gminy występuje duży udział lasów, a także pól uprawnych, które stanowią wyjątkową wartość przyrodniczą, krajobrazową i biologiczną oraz silny kierunek gospodarczego i funkcjonalnego działania gminy. Tereny cenne przyrodniczo i krajobrazowo oraz grunty rolnicze stanowią podstawę, na której opiera się działalność gospodarza mieszkańców i tożsamość gminy. Ochrona środowiska przyrodniczego, w tym w zakresie wód gruntowych i powierzchniowych oraz ochrony gruntów rolnych, jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 3 – „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: ... 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;”, art. 1 ust. 2 pkt 13 - „...13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności. ”), ustawy Prawo wodne (art. 77 i art. 78), a także rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełniać przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych. Również dokument Studium... wskazuje, że na obszarze gminy należy dążyć do ochrony wód powierzchniowych i podziemnych oraz do przeciwdziałania zagrożeniom powodziowym, a także do zachowania drożności korytarzy ekologicznych, odtwarzania właściwych stosunków wodnych i zwiększania zdolności retencyjnych gminy. Wprowadzone rozwiązania są zatem zgodne z kierunkami rozwoju określonymi w dokumencie Studium..., a także z wymogami określonymi przepisami prawa. Strona przeciwna podkreśla również, że wymogi wpływające na zakres merytoryczny planu i jego treść ostateczną wynikały również z przeprowadzonej procedury formalno-prawnej, która w trakcie kolejnych etapów i uzyskiwanych w jej toku wniosków, opinii, uzgodnień, stanowiła bardzo ważny element odniesienia, mający wpływ na rozstrzygnięcia projektowe i regulacje przyjęte w planie. Przedstawione w trakcie procedury planistycznej wskazania i wymogi przez organy i instytucje, przewidziane do opiniowania i uzgadniania projektu planu, które zgodnie z właściwościami wypowiedziały się na etapie zawiadomienia do sporządzenia projektu planu w formie wniosków, a następnie na etapie opiniowania i uzgadniania, oceniając wprowadzone rozwiązania projektowe i weryfikując ich poprawność, miały istotny wpływ na treści zawarte w planie. Strona zaznacza, że już na etapie zbierania wniosków do planu, w następstwie zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia planu, wpłynęły wskazania i wymogi dotyczące prawidłowych rozwiązań projektowych, przedstawione w pismach będących odpowiedzią na zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego.

Na tym etapie procedury wypowiedział się m.in. Wojewoda Dolnośląski, który w piśmie o sygnaturze IF-PP.743.330.2022.JJ z dnia 30 sierpnia 2022 r. (ZAŁ.3) przedstawił wytyczne do wykorzystania przy sporządzeniu projektu planu, w tym m.in. przy ustalaniu szczególnych zasad zagospodarowania terenu: wymóg zapewnienia ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem oraz wymóg zachowania w maksymalnym stopniu walorów naturalnych środowiska przyrodniczego, w tym utrzymania równowagi przyrodniczej i ochrony walorów krajobrazowych. Wojewoda wskazał również, że wszelkie ustalenia należy formułować w odniesieniu do kontekstu urbanistycznego oraz zasad zagospodarowania terenów sąsiednich. W odpowiedzi na skargę wskazuje się również, że bardzo ważnym elementem procedury planistycznej jest część środowiskowa i ocena oddziaływania na środowisko, która związana jest ściśle z opracowywaną równocześnie z planem prognozą oddziaływania na środowisko ustaleń projektu planu.

W odniesieniu do tego środowiskowego zakresu procedury formalnoprawnej, też wypowiedają się instytucje przewidziane do tego przepisami prawa – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny, do których występuje się o uzgodnienie zakresu opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. W następstwie tego wystąpienia, w związku z opracowaniem planu, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lubaniu w postanowieniu ZNS.9022.1.5.2022.ŁD z dnia 24 sierpnia 2022 r. (ZAŁ.4) przedstawił zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko ustaleń projektu planu - w zakresie ujętym w art. 51 ust. 2, w zgodzie z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji na środowisko (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.). Opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko wykonuje się zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2002 nr 197 poz. 1667), która w § 3 wskazuje, że w prognozie określa się i ocenia następujące zagadnienia: w zakresie skutków: a) dla środowiska, które mogą wynikać z projektowanego przeznaczenia terenu, powodowane zwłaszcza wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzaniem odpadów, wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi, wykorzystywaniem zasobów środowiska, zanieczyszczeniem gleby lub ziemi, niekorzystnym przekształceniem naturalnego ukształtowania terenu, emitowaniem hałasu, emitowaniem pól elektromagnetycznych oraz ryzykiem wystąpienia poważnych awarii, b) realizacji ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na powietrze, powierzchnię ziemi, gleb, kopaliny, wody powierzchniowe i podziemne, klimat, zwierzęta i rośliny — we wzajemnym ich powiązaniu, oraz na ekosystemy i krajobraz; ” Prognoza oddziaływania na środowisko ustaleń tego planu została wykonana przy uwzględnieniu opisanych wymogów i wytycznych, w tym również w zakresie zasad ochrony wód opadowych i roztopowych. W tym kontekście uzasadnionym pod względem formalnym jest również uwzględnienie tego zakresu w treści samego planu, który nie może pozostać bez odniesienia w tak istotnej kwestii, obecnie mocno podnoszonej i artykułowanej w relacji do postępujących zmian klimatu, problemów globalnego ocieplenia i postępującego osuszania się ziemi. Wymogi formalne, podyktowane wprowadzaniem zmianami przepisów prawa, też wskazują na istotne znaczenie tego aspektu w rozwoju przestrzennym oraz jego odzwierciedlenia w dokumentach planistycznych. Przedstawione wytyczne i wymogi w trakcie procedury planistycznej przez powołane do tego prawem organy i instytucje zostały uwzględnione i ujęte w planie w maksymalnym, możliwym zakresie, przy jednoczesnym wyważeniu zasadności, racjonalności, praw własności, potrzeb interesu publicznego i społecznego, a także ekonomicznych walorów przestrzeni. Przywołane przez stronę skarżącą przepisy odrębne, które regulują obowiązki związane z oczyszczaniem ścieków przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej, jak również obowiązki związane z odprowadzeniem wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych: Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.), rozporządzenie wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz.U. 2019 poz. 1311), ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537), stanowią ramy prawne i podstawę działań administracyjnych, które mają na celu skuteczność postępowania i egzekwowania działań w tym zakresie.

Strona przeciwna zaznacza, że przyjęte regulacje w planie miejscowym nie stoją w sprzeczności ani nie kolidują z przywołanymi przepisami odrębnymi. Nie zastępują również przepisów odrębnych. Zadaniem wprowadzonych zapisów jest działanie w sytuacjach, które będą wymagały uzyskania pozwolenia na budowę lub zaświadczenia zgodności z planem miejscowym. Będzie to spełnienie formalności z poziomu aktu prawa miejscowego, który nie zwalnia w wypełnienia obowiązków i wymogów wynikających z przepisów odrębnych. W pozostałym zakresie oraz na poziomie procedur do tego przewidzianych odrębnie (np. pozwolenia wodnoprawne), będą musiały zostać spełnione wymogi przepisów prawa, które pozostają w mocy niezależnie od ustaleń aktów prawa miejscowego. Strona wskazuje nadto, że zorganizowane odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych należy do zadań własnych gminy (ustawa Prawo wodne), która powinna stać na straży właściwych zasad tej procedury i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia z tym związanych. W takim ujęciu gmina ma zatem mandat i uprawnienia, aby działać w interesie swoim, ale również w interesie mieszkańców i ich bezpieczeństwa. Działania takie w ramach realizacji zadań własnych gminy i zadań celu publicznego, oprócz właściwej gospodarki przestrzennej, bezpieczeństwa publicznego oraz finansowego gminy, mają na celu spełnienie również wyższych celów: ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska przyrodniczego i przeciwdziałanie zmianom klimatu. Nie ma zatem podstaw

do stwierdzenia, że zastosowane w planie regulacje wykraczają poza upoważnienia ustawowe i dopuszczalny zakres kompetencji gminy. Strona Przeciwna wskazuje również, że uchwalony plan miejscowy, stosując przyjęte rozwiązania, uwzględnił również ustalenia obowiązujących dotychczas aktów prawa miejscowego, które w swoich ustaleniach dotyczących zasad ochrony środowiska i przyrody, zawierały regulacje dotyczące konieczności oczyszczenia wód deszczowych. Stosowanie takich regulacji, jest zatem kontynuacją zasad używanych na tym obszarze od lat oraz zachowaniem uprawnień oraz zasad bezpieczeństwa i ochrony, nadanych mieszkańcom i właścicielom gruntów na poziomie aktu prawa miejscowego. Kształtowanie spójnych rozwiązań daje poczucie bezpieczeństwa i zabezpiecza przed ewentualnymi zarzutami odebrania wcześniej nadanych uprawnień i zabezpieczeń. Tym bardziej jest to istotne z punktu widzenia przeprowadzonej procedury formalno-prawnej, w tym także wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu i możliwości składania uwag przez każdego zainteresowanego. Akceptacja społeczna przyjętych rozwiązań projektowych na tym etapie jest sygnałem o zgodzie mieszkańców i właścicieli gruntów na taką formę ustaleń planu. W związku z przedstawionymi wyjaśnieniami, gmina uznaje zarzuty wskazane w skardze za nieuzasadnione i bezpodstawne do wniesienia o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w skardze zakresie. Dalej organ stwierdza, że wniesione zarzuty nie wskazują na istotne naruszenie trybu i zasad sporządzenia planu miejscowego, nie wskazują również na naruszenie właściwości i uprawnień organu sporządzającego dokument planu miejscowego.

Ad. II W odniesieniu do zapisów w § 11 pkt 1 autor odpowiedzi na skargę podkreśla, że ustalenia planu zawarte w § 11 dotyczą granic terenów lub obiektów pod-legających ochronie, określonych na podstawie przepisów odrębnych. Dotyczy to również przywołanego zapisu w § 11 pkt 1: „1) na terenie oznaczonym symbolem 1. IZ, w granicach korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, wskazanego na rysunku planu, obowiązuje: a) ochrona drzew i krzewów, b) kształtowanie powiązań przyrodniczych dla migracji zwierząt;”. Cytowany zapis ustala szczególne wymogi obowiązujące w granicach korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, wskazanego na rysunku planu, a ustalonego na podstawie odrębnych dokumentów. Podany w § 11 pkt 1 w pierwszej części zdania teren 1 .IZ jest omyłkowo źle podany, zamiast terenu o symbolu 1.2 Z, niemniej jednak nie zmienia to pozostałej części zapisu, która odnosi się do granic korytarza ekologicznego, wskazanych graficznie na rysunku planu i w odniesieniu do których określone zostały zawarte w § 11 pkt 1 szczególne wymogi. Niezależnie od pierwszego członu zapisu, wymieniającego błędnie teren 1.1 Z, na podstawie dalszych ustaleń zawartych w § 11 pkt 1, obowiązuje wymóg spełnienia wymogów określonych w lit. a i b w granicach korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, wskazanego na rysunku planu, a więc także na właściwym terenie o symbolu 1.2 Z, na którym granica korytarza ekologicznego przebiega. Podobnie ma się sytuacja do zapisu w § 21 ust. 4 pkt 22 o treści: całym terenie I.IMN-U, zgodnie z rysunkiem planu, zlokalizowany jest korytarz ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, w granicach którego obowiązują ograniczenia i zasady związane z jego ochroną, określone w § 11 pkt 1. Przywołuje on omyłkowo teren 1.1 MN-U jako teren, na którym zlokalizowany jest korytarz ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, zgodnie z rysunkiem planu, powołując się na zapisy w § 11 pkt 1 wymienionego terenu nie ma na rysunku planu i w treści uchwały. Oznacza to, że zapis ten nie będzie miał zastosowania. Podobnie jak w pierwszym przypadku, działają zapisy w § 11 pkt 1, zgodnie z którymi obowiązuje spełnienie wymogów określonych w lit. a i b w granicach korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, wskazanych graficznie na rysunku planu. W związku z powyższym, strona przeciwna uznaje zarzuty wskazane w skardze za nieuzasadnione i bezpodstawne do wniesienia o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w skardze zakresie.

Stwierdza ponadto, że wniesione zarzuty nie wskazują na istotne naruszenie trybu i zasad sporządzenia planu miejscowego. Przyjęte w planie rozwiązania projektowe wprowadzono w następstwie wyważenia potrzeb społecznych i publicznych, w tym związanych z ochroną środowiska przyrodniczego, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i realizacji inwestycji celu publicznego, a jednocześnie uwzględnienia interesu prawnego i inwestycyjnego właścicieli gruntów oraz ochrony stabilności finansowej gminy. Przy kształtowaniu ustaleń planu wzięto pod uwagę strukturę własności i związane z tym konsekwencje prawne i finansowe. Uwzględniono potrzebę rozwoju przestrzennego gminy, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości inwestycyjnych pojedynczych właścicieli gruntów. Wyważono aspekt racjonalnego, uzasadnionego wykorzystania przestrzeni, przy uwzględnieniu koniecznych kosztów związanych z realizacją ustaleń planu. Uwzględniono wymóg równego traktowania podmiotów. Zastosowano zatem zasadę wyważenia z punktu widzenia władztwa planistycznego, konstytucyjnej zasady proporcjonalności i równości przy rozpatrywaniu interesu indywidualnego i interesu publicznego. Mając na uwadze interes publiczny zbiorowy i indywidualny,

a także dobro mieszkańców, właścicieli gruntów oraz inwestorów, oczekujących na zmiany przestrzenne i możliwość realizacji ustaleń uchwalonego planu, gmina wnosi o uznanie skargi za nieuzasadnioną oraz o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy). W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634; dalej zwana „p.p.s.a.”), zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nie-ważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która - zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem. Dalej trzeba podnieść, że stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w tym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), (w:) T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych przez organ nadzoru zapisów zaskarżonej uchwały jako istotnie naruszających przepisy u.p.z.p.

W pierwszej kolejności należy w całości podzielić stanowisko Wojewody, że skarżony zapis planu ma charakter istotny. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. np. wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13). Zdaniem sądu naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu.

Przenosząc dotychczasowe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy w pierwszym rzędzie wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p organ planistyczny zobowiązany jest do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Określenie w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie

z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. jest obowiązkiem organu opracowującego ten akt prawa miejscowego. Przy przeznaczaniu terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy organ planistyczny zobowiązany jest do kierowania się nie tylko zasadą ładu przestrzennego, ale także do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm., zwana dalej p.o.ś.). Ustawodawca rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Dokonując oceny przyjętych przez organ uchwałodawczy gminy rozwiązań nie sposób tracić z pola widzenia także faktu, iż w planowaniu przestrzennym należy uwzględniać potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Dalej trzeba także mieć na względzie, że § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) wskazuje, że w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające między innymi z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Tak jak podniesiono w odpowiedzi na skargę art. 72 ust. 1 pkt 3 p.o.ś. nakazuje zapewnić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w szczególności przez między innymi zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni.

Trzeba jednak pamiętać, że 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607; z 2006 r. nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dominuje pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, zgodnie z którym zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Nadto, również powszechnie, przyjmuje się, że normy kompetencyjne należy interpretować ściśle, co prowadzi do zakazu wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141) wyjaśnił, że „stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.

Oceniając zatem część zarzutów skargi, z uwzględnieniem dotychczasowych uwag należy rozważyć, czy nałożone uchwałą obowiązki w zakresie § 8 pkt 20, § 17 pkt 6 lit. d, § 17 pkt 7 lit. a we fragmencie: „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych” oraz § 17 pkt 7 lit. c we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” zostały podjęte w ramach, czy z przekroczeniem kompetencji rady gminy, przekazanej temu organowi przez ustawodawcę. W tym kontekście za uzasadniony należy uznać zarzut odnoszący się do powołanych paragrafów uchwały, w zakresie nałożonych obowiązków „po uprzednim podczyszczeniu wód odprowadzanych z terenów parkingów i miejsc narażonych na zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi”, § 17 pkt 7 lit. a tiret pierwsze we fragmencie: „podczyszczonych”, § 17 pkt 7 lit. c we fragmencie: „przy czym obowiązuje wymóg instalowania separatorów substancji

ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów” Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do planu miejscowego regulacji nakładających obowiązki w zakresie sposobu zabezpieczenia terenu przed substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi (przez ich utwardzenie i skanalizowanie) a także neutralizowania tych zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji nie znajduje umocowania w przepisach u.p.z.p. W szczególności nie wynika ono z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. uprawniającego do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, uszczegółowionego w § 4 ust. 3 roz.MI, ani też z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. uprawniającego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uszczegółowionego treścią § 4 pkt 9 rozp. MI. W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami - także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach - nie mieszczą się kompetencje rady do nakładania w planie miejscowym wskazanych wyżej obowiązków na inne podmioty. Słusznie także zaważa Wojewoda, że obowiązki dotyczące oczyszczania ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji sanitarnej uregulowane zostały w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków (por. przepisy przywołane w skardze, zwłaszcza art. 10 u.z.z.w.z.o.ś (kształtującego obowiązki dostawcy ścieków przemysłowych, w tym między innymi, instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe i prawidłowej eksploatacji tych urządzeń) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawcy ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania do kanalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 139 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 1250). W konsekwencji uznać należy, że zakwestionowane uregulowanie spornej uchwały nie ma ustawowej podstawy prawnej i wykracza poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie może zostać się w obrocie prawnym, albowiem nie stanowi przejawu władztwa planistycznego gminy przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkracza w materię uregulowaną w przepisach odrębnych. Mając także na względzie stanowisko strony przeciwnej, zawarte w odpowiedzi na skargę trzeba dodać, że w myśl art. 72 ust. 1 pkt 3 i 4 p.o.ś., w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni, a także uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej. Zatem, zdaniem sądu, nie sposób podzielić twierdzeń gminy, że przywołany przepis stanowi podstawę do umieszczenia w planie wymogu instalowania separatorów substancji ropopochodnych na odpływach wód opadowych ze szczelnie utwardzonych placów postojowych i manewrowych oraz parkingów, lub podczyszczania tychże ścieków. W świetle tego, co powiedziano dotychczas, zdaniem sądu, wskazane naruszenie prawa ma charakter istotny.

Podzielił także sąd zarzut konieczności eliminacji z obrotu prawnego, zakwestionowanego przez organ nadzoru § 21 ust. 4 pkt 22 we fragmencie: „na całym terenie I.IMN-U”. Skoro sama strona przeciwna uznaje, że zapis w § 21 ust. 4 pkt 22 o treści: całym terenie I.IMN-U, zgodnie z rysunkiem planu, zlokalizowany jest korytarz ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, w granicach którego obowiązują ograniczenia i zasady związane z jego ochroną, określone w § 11 pkt 1 przywołano omyłkowo teren 1.1 MN-U jako teren, na którym zlokalizowany jest korytarz ekologiczny Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni, to znaczy, że przyznaje, iż w tym zakresie normodawca gminny nie ustrzegł się poważnej pomyłki. Należy zgodzić się z tezą zawartą w odpowiedzi na skargę, że zapis ten nie będzie miał zastosowania. Strona wyjaśnia, że zadziałają w tym przypadku zapisy w § 11 pkt 1, (spełnienie wymogów określonych w lit. a i b w granicach korytarza ekologicznego Sudety - Bory Dolnośląskie, zachodni), wskazanych graficznie na rysunku planu. Skoro tak, to mamy w sprawie do czynienia z niespójnością pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu miejscowego. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że projekt planu, a następnie uchwalony plan miejscowy składa się z części tekstowej i graficznej (art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały natomiast część graficzną sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000 (art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Dalej trzeba powiedzieć, że zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się m.in. w czytelnej technice graficznej a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W efekcie rysunek planu miejscowego jest jego integralną częścią, ma tym samym także moc wiążącą i jest „uściśleniem” części tekstowej. Stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, czyli z uwzględnieniem tak części graficznej jak i tekstowej (wyroku WSA we Wrocławiu z 27.02.2019 r., II SA/Wr 861/18). Niedopuszczalna jest rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały o planie miejscowym, bowiem prowadzi to do sytuacji, w której nie ma możliwości ustalenia, o jakich faktycznie przeznaczeniach dla konkretnych terenów uchwaliała rada gminy. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały, zaś część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Nie ulega zatem wątpliwości, że plan miejscowy składa się z części graficznej i opisowej, a części te jako elementy jednej uchwały muszą być ze sobą zgodne (wyrok WSA w Olsztynie z 8.01.2020 r., II SA/Ol 952/19). Niespójność części tekstowej i graficznej planu miejscowego powodująca jego wewnętrzną sprzeczność jest podstawą do stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Reasumując, na podstawie art. 145 § 1 ppsa należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 i n. tej ustawy.