



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 listopada 2014 r.

Poz. 5019

### WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 483/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 września 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis - sprawozdawca

Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

Specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 września 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie

z dnia 25 września 2013 r. nr XXXVI/161/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie -  
"Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we wsi Bielany"

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**

**III. zasądza od Rady Gminy Wądroże Wielkie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00  
(słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie Nr XXXVII/161113 z dnia 25 września 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany".

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski wniósł o 1. stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wądroże Wielkie w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany" w całości; 2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wniosek skargi uzasadniono podjęciem uchwały z istotnym naruszeniem: art. 28 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), zwanej dalej "ustawą", w związku z § 4 pkt 1 i § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, po 1587), zwanego dalej "rozporządzeniem", polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu poprzez brak wyodrębnienia w planie miejscowym zarówno w części tekstowej planu, jak i na rysunku za pomocą linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania; art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy, a także § 4 pkt 13 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak określenia dla wszystkich terenów stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. Organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy Wądroże Wielkie podjęcie: § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy w związku z § 12 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.), a także w związku z art. 7 i 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); § 8 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 oraz § 8 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, a także art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.); § 11 ust. 4 pkt 2 i 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez wprowadzenie obowiązku odprowadzania ścieków bytowych do szczelnych zbiorników bezodpływowych do czasu realizacji kanalizacji z pominięciem możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków; § 12 ust. 28 pkt 2 lit. c) uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez brak określenia parametrów dla nowoprojektowanych dróg wewnętrznych; § 13 ust. 2 pkt 2 i § 13 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (t. j.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.).

Na uzasadnienie strona skarżąca wskazała, że Rada Gminy Wądroże Wielkie w dniu 25 września 2013 r., w związku z uchwałą Rady Gminy Wądroże Wielkie o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany", po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie zatwierdzonym uchwałą Nr XXXIV/158/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 27 stycznia 2010 r., podjęła uchwałę Nr XXXVI/161/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany", zwaną dalej "uchwałą".

Uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Wądroże Wielkie z dnia 27 września 3 f. (znak: OR.RG.0711.9.2013) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 października 2013 r. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie - gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Strona skarżąca podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Wądroże Wielkie, uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu stanowiącego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ustępie 2 tego artykułu rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co istotne w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mocą § 5 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada postanowiła: "Na obszarze planu ustala się następujące kategorie przeznaczenia terenu: 1) KS - tereny stacji paliw, teren usług obsługi technicznej komunikacji samochodowej; 2) WS - tereny wód powierzchniowych śródlądowych; 3) UT - tereny usług i turystyki; 4) UPS - teren usług, przemysłu, składów i magazynów; 5) KDG - teren dróg publicznych klasy głównej. W każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które są dla niego ustalone w planie".

Z kolei zgodnie z § 12 ust. 1 uchwały przyjęto: "Ustala się przeznaczenie terenu pod stację paliw i parkingi, usługi obsługi technicznej komunikacji samochodowej - parking dla TIR-ów, myjnię, warsztaty, obiekty administracyjno-biurowe, usługi turystyki, przemysł, składy i magazyny oznaczonego na rysunku planu symbolem 2KS/UT/UPS."

Organ Nadzoru wskazuje, że rada tym zapisem przyjęła jeden teren o symbolu 2KS/UT/UPS o określonym przeznaczeniu - teren pod stację paliw i parkingi, usługi obsługi technicznej komunikacji samochodowej - parking dla TIR-ów, myjnię, warsztaty, obiekty administracyjno-biurowe, usługi turystyki, przemysł, składy i magazyny. Teren o symbolu 2KS/UT/UPS został określony również jako jednolity teren na rysunku miejscowego planu.

W kolejnych postanowieniach uchwały Rada Gminy Wądroże Wielkie przedstawiła odrębnie przeznaczenie podstawowe i uzupełniające, a także wskazała określone ustalenia wskaźniki urbanistyczne i parametry dla poszczególnych terenów lub funkcji dla stacji paliw (KS) w § 12 ust. 2 - 12, dla usług obsługi technicznej komunikacji samochodowej (KS) w § 12 ust. 13 - 20, dla usług turystyki (UT) w § 12 ust. 21 - 27, dla usług, przemysłu, składów: magazynów (UPS) w § 12 ust. 28 - 35, a także dla terenu wód powierzchniowych (WS) w § 13 uchwały.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 16 grudnia 2013 r. (znak: NK-N.4131.146.12.2013.SPI-2), wniósł do Przewodniczącej Rady Gminy Wądroże Wielkie o wyjaśnienie tej kwestii. Organ Nadzoru wskazał, że zapisy § 5 uchwały są niespójne z zapisami § 12 uchwały; zapis

ustanawiający jeden teren oznaczony symbolem 2KS/UT/UPS jest niespójny z zasadą wyrażoną w § 5 ust. 2 uchwały. W każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które są dla niego ustalone w planie; dla tego terenu ustalono zatem kilka przeznaczeń, które z kolei mają swoje odrębne zaznaczenie uzupełniające, różną obsługę komunikacyjną, różne wartości wskaźników urbanistycznych; należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Organ nadzoru podkreślił również, że: "poddany opiniowaniu i uzgadnianiu projekt planu miejscowego różni się znacząco od przyjętego planu; projekt przykładowo zawierał wiele odrębnych terenów (KS, UKS, UP, ZP, WS, KDL), zaś przyjęty plan zawiera przede wszystkim jeden teren oznaczony symbolem UPS; organ nadzoru wnosi o wyjaśnienie przyczyny wprowadzenia tak radykalnych zmian oraz braku ponowienia procedury planistycznej w zakresie uzgodnień i opinii, a także wskazanie, w jakim kształcie został wyłożony projekt do publicznego wglądu. Ponadto organ nadzoru wskazał, że tereny wód powierzchniowych śródlądowych (oznaczone symbolem) również nie zostały wyznaczone liniami rozgraniczającymi.

W odpowiedzi z dnia 7 stycznia 2014 r., Wójt Gminy Wądroże Wielkie wyjaśnił: "w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskazano, że na terenie oznaczonym symbolem 2KS/UT/UPS dopuszczono realizację zadań o różnych funkcjach, które wzajemnie się uzupełniają i stanowią tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany". Gmina Wądroże Wielkie wyjaśnia, w odniesieniu do 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., że przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń co do sposobu przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dopuszcza w ten sposób ustalenie przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od specyfiki, nie wykluczając mieszane przeznaczenia terenu. (. . .) Teren objęty planem ma znaczną powierzchnię ponad 5,5 ha, wobec powyższego wszystkie funkcje terenu, przy zachowaniu ustalonej w planie obsługi komunikacyjnej i wskaźników urbanistycznych mają możliwość realizacji w granicach ustalonych linii rozgraniczających."

Odnosząc się do wskazanych postanowień uchwały oraz wyjaśnień Wójta Gminy, należy wskazać, że w myśl z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu określa się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja ta ściśle koreluje z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w myśl którego w planie miejscowym określi się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Należy mieć również na uwadze treść § 4 rozporządzenia, zgodnie z którym ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania rygorów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące oznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Powyższe oznacza, że tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania powinny zostać wyodrębnione w planie miejscowym jako odrębne tereny - zarówno w części tekstowej planu, jak i na rysunku za pomocą linii rozgraniczających. Tymczasem Rada Gminy Wądroże Wielkie, podejmując plan, przyjęła w § 12 ust. 1 uchwały jeden teren o symbolu 2KS/UT/UPS. Teren ten został określony również jako jednolity teren - bez wewnętrznych linii rozgraniczających - na rysunku planu. Następnie rada w ramach terenu 2KS/UT/UPS wskazała odrębnie przeznaczenia terenów KS, UT, UPS i WS dla których ponadto odrębnie określono wskaźniki i parametry. Przykładowo, rada określiła wskaźnik intensywności zabudowy: dla terenu o przeznaczeniu KS - nie większy niż 0,5, dla terenu UT - nie większy niż 1,0, a dla terenu UPS - nie większy niż 1,6. Podobnie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o przeznaczeniu UPS wynosi 20% po powierzchni działki, dla terenu KS - nie mniejszy niż 20%, a dla terenu UT - nie mniejszy niż 40% powierzchni działki. Organ nadzoru zauważa, że brak określenia na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających odrębnych terenów o przeznaczeniu: KS, UT, UPS i WS uniemożliwia jednoznaczne przypisanie parametrów i wskaźników, o których mowa w § 12 § 13 uchwały, do konkretnych obszarów na mapie.

Organ nadzoru wskazuje również, że tereny wód powierzchniowych śródlądowych (oznaczone symbolem WS) również nie zostały wyznaczone liniami rozgraniczającymi na rysunku miejscowego planu. W § 13 ust. 1 uchwały przyjęto, że występują one w ramach jednostki 2KS/UT/PSU", przy jednoczesnym ustaleniu odrębnych zasad gospodarowania, Zwraca się uwagę, że zgodnie z pkt 5.8 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny wód śródlądowych zostały wyodrębnione jako oddzielne przeznaczenie terenu, które

należy oznaczać symbolem WS i przedstawiać na mapie w kolorze jasnoniebieskim. Tymczasem rada umieściła tereny wód powierzchniowych w ramach innej jednostki, a na rysunku planu nie oddzieliła ich za pomocą linii rozgraniczających.

Zdaniem organu nadzoru rysunek planu musi być spójny z treścią uchwały. Potencjalny adresat planu miejscowego - mieszkaniec Gminy Wądroże Wielkie nie może być wprowadzany w błąd poprzez niejasne regulacje samej uchwały i jej załącznika graficznego, wyjaśnienia Wójta Gminy, że wszystkie funkcje terenu przy zachowaniu ustalonej w planie obsługi komunikacyjnej i wskaźników urbanistycznych mają możliwość realizacji w granicach ustalonych linii rozgraniczających, nie znajdują żadnych podstaw prawnych. Ponadto te zapisy pozostają również w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zapisami § 4 i 8 pkt 2 rozporządzenia. Powyższe, zdaniem organu nadzoru wskazuje, że przeznaczenie terenów powinno być ustalone jednoznacznie. Niedopuszczalne jest w tym względzie "mieszanie" różnych przeznaczeń, wskaźników urbanistycznych i parametrów.

Organ nadzoru zauważa, że dopuszczalne są przeznaczenia mieszane terenów, nie alternatywne. W tej uchwale dla jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi ustalono cztery równorzędne podstawowe przeznaczenia terenu, dla których dodatkowo określono wskaźniki i parametry, którą są niejednolite i kolidują ze sobą. Analizując wskazane postanowienia uchwały, należy mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru akty prawa miejscowego, a szczególnie taki akt prawa miejscowego jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. W ocenie wojewody ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych funkcji z różnymi wskaźnikami urbanistycznymi - poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy) - prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem użytkowania takiego terenu. Ponadto przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych postanowień uchwały, plan ten nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, a jego ustalenia mogą prowadzić do nie-uprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu - właściciele terenów - pozostają w stanie niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że legenda rysunku planu jest niespójna z rysunkiem w następującym zakresie: a) na rysunku znajduje się jeden teren 2KSIUTIUPS, tymczasem na legendzie planu oznaczono odrębnie tereny KS, UT i UPS, b) na rysunku teren WS oznaczono niebieską szrafurą bez wyodrębnionych linii rozgraniczających, z kolei zgodnie z legendą dla terenu WS wyznaczono osobne przeznaczenie, oznaczone białym tłem, c) na rysunku planu zieleń izolacyjna została oznaczona zielonym zakreskowaniem w zielonym konturze, na legendzie - zielonym zakreskowaniem z czerwonym konturem, d) w legendzie rysunku oznaczono "istniejącą zabudowę usługową", z kolei brak takiej zabudowy na rysunku planu, e) legenda jest niekompletna poprzez brak odniesienia do symbolu liczbowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast § 8 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego projektem tekstu planu miejscowego. Oznacza to, że pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu nie może istnieć żadna niespójność. Organ nadzoru zwraca uwagę, że postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu.

Następnie Rada Gminy Wądroże Wielkie, określając w § 15 ust. 1 pkt 5 uchwały uchwaliła "stawki procentowe, dla terenów objętych zadaniami celu publicznego, przyjęła zapis: .stawka % nie obowiązuje."

Należy zatem wskazać, że to postanowienie uchwały zostało podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ nie określa stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy. W myśl art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Stosownie do § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wśród wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego znajdują się ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, które powinny zawierać stawki procentowe w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres planu miejscowego, a jednym z jego obowiązkowych elementów jest określenie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Brzmienie art. 15 ust. 2 ustawy determinuje treść aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O zrealizowaniu kompetencji określonej w wymienionych przepisach możemy mówić tylko w przypadku, gdy akt rady gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 12 zawiera bowiem obowiązek, a nie uprawnienie. W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przewidział żadnego odstępstwa w tym zakresie. Oznacza to, że rada gminy każdorazowo jest obowiązana do ustalenia wysokości stawki procentowej, na podstawie której będzie ustalana i pobierana opłata planistyczna dla każdego przewidzianego w planie przeznaczenia terenu. Zdaniem skarżącego ustawa nie dokonuje w tym względzie żadnych odstępstw od generalnej zasady wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. Ponadto żadne przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przyznają radzie kompetencji do decydowania w stosunku do jakich gruntów opłata planistyczna będzie pobierana, a w stosunku do których opłata taka nie będzie pobierana. Kwestia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury dotyczącej ustalania opłaty planistycznej (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt: II SAIWr 292/10). Wskazać należy, że wartość nieruchomości ustalana jest zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). To czy skutek uchwalenia planu uległa zmianie wartość terenów objętych zadaniami celu publicznego, stwierdza rzeczoznawca majątkowy sporządzający na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. W konsekwencji należy stwierdzić, iż rada gminy przyjęła akt nie spełniający wymogów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa rangi ustawowej przez co w sposób istotny naruszyła prawo. Brak określenia obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy, dla wszystkich terenów określonych w planie, jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Rada Gminy Wądroże Wielkie w § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały przyjęła: „Ilekcioć w planie jest mowa o kondygnacji - rozumie się przez to poziomą, nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą między podłogą na stropem lub warstwą wyrównawczą na gruncie, a górną powierzchnią podłogi bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdujące-go się nad tą częścią; za kondygnacje uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia tj. niczne mającą wysokość w świetle większą niż 1,9 m." Tymczasem definicja pojęcia "kondygnacja" została przyjęta w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 69 ze zm.). Zgodnie z tą definicją przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki nad stropem lub najwyżej położoną warstwą podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwie osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdujące-go się nad tą częścią budynku, przy czym za

kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad I dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłowni.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zakres definicji pojęcia "kondygnacja" przyjęty przez radę gminy nie jest tożsamy z zakresem definicji zawartej w przepisie powszechnie obowiązującym - § 3 pkt 16 wskazanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury rada, wskazując m.in. w definicji minimalną wielkość poziomej części budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne na poziomie 1,9 m, naruszyła wskazany przepis rozporządzenia, stanowiący, że taka minimalna wysokość wynosi 2 m. Powyższe oznacza, że Rada modyfikując w sposób nieuprawniony elementy składowe definicji pojęcia "kondygnacja" poprzez nieuprawnioną modyfikację przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Strona skarżąca podkreśla, że rada nie została upoważniona do odmiennego uregulowania definicji kondygnacji niż ta, która wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zdaniem organu nadzoru § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu prawa, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje m.in. obowiązek rady gmin związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego, rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Skarżący wskazuje, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. Według art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W świetle tych przepisów rozporządzenie jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami rozporządzeń. Za nieuzasadnione należy także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze rozporządzenia. Ponadto, zgodnie z § 115 i § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W uchwale nie zamieszcza się również przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Podkreślić należy, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Dodatkowo przywołać należy treść § 146 rozporządzenia, w myśl którego w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu.

Rada Gminy Wądroże Wielkie w § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały, stanowiąc o zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej dla terenów wód powierzchniowych, postanowiła: "obowiązek zachowania strefy wolnej od zieleni wysokiej i zainwestowania, w tym ogrodzeń, o minimalnej odległości od granicy cieków wodnych - 5,0 m." Ponadto w § 13 ust. 3 uchwały przyjęto, że dopuszcza się zmniejszenie odległości ogrodzeń od istniejących rowów melioracyjnych w szczególnych przypadkach terenowych i własnościowych. W ocenie organu nadzoru wskazane postanowienia uchwały naruszają w sposób istotny art. 27 ust. 1 ustawy Prawo wodne. Zgodnie z tym przepisem: zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych

w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Oznacza to, że zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów wynika wprost z ustawy, a co istotniejsze, nakazuje zachowanie przejścia przez obszar w odległości do 1,5 metra od linii brzegu, a nie, jak to przewiduje się w uchwale, 5 metrów od linii brzegu lub mniej niż 5 metrów w szczególnych przypadkach terenowych i własnościowych.

Jakkolwiek władztwo planistyczne gminy jest bardzo szerokie, jednak nie może ono naruszać przepisów szczególnych. Taki charakter ma wskazana regulacja ustawy - Prawo wodne. Może ona być stosowana bezpośrednio, nie istnieje zatem potrzeba ponownego zamieszczenia zakazu w akcie prawa miejscowego. Za niedopuszczalne należy jednak uznać dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej. Jeżeli zatem ustawodawca zakazał właścicielom nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych grodzenia tej nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 metra od linii brzegu, rada gminy nie jest uprawniona do dokonania zmian obowiązującej w tym zakresie normy w ten sposób, że zakaz ten rozciąga nawet na obszar 5 metrów od linii brzegu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ciek wodny i kanały oznaczone symbolem których mowa w kwestionowanym przepisie uchwały, kwalifikują się do powierzchni: wód publicznych. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 ustawy Prawo wodne, źródłowe powierzchniowe dzieli się na: 1) płynące, do których zalicza się wody: a) w ciekach naturalnych, kanałach oraz w źródłach, z których ciek biorą początek, b) znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym okresowym naturalnym do- i odpływie wód powierzchniowych, c) znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących 2) stojące, do których zalicza się wody znajdujące się w jeziorach oraz innych natur zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchni, wodami płynącymi.

Z kolei w art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 5 tej ustawy stwierdza się, że ilekroć jest mowa o ciekach naturalnych - rozumie się przez to rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami przez pojęcie kanałów - rozumie się przez to sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna co najmniej 1,5 m przy ich ujściu lub ujściu.

Rada gminy w § 4 ust. 1 pkt 18 uchwały przyjęła definicję pojęcia "droga wewnętrzna", zgodnie z którą ilekroć w planie jest mowa w drodze wewnętrznej należy przez to rozumieć niezaliczoną do żadnej kategorii dróg publicznych, a stanowiącą ciąg komunikacyjny ogólnodostępny z wydzielonymi liniami rozgraniczającymi, tj. drogę dojazdową do terenów działalności gospodarczej, ciąg pieszy. Tymczasem zgodnie z § 12 ust. 28 pkt 2 lit. c) uchwały: "W ramach usług, przy składów i magazynów, ustala się przeznaczenie uzupełniające obiekty i urządzenia struktury technicznej (drogi wewnętrzne, place postojowe i manewrowe, sieci uzbrojenia technicznego, inne urządzenia i obiekty pełniące służebną rolę wobec funkcji dominującej. Oznacza to, że rada gminy w miejscowym planie dopuściła drogi wewnętrzne jako przeznaczenie uzupełniające bez ich wydzielenia oraz bez podania ich parametrów. Rada nie określiła w uchwale żadnych parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych. Część tekstowa planu nie zawiera w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć. Przebieg tych dróg nie został też w żaden sposób określony na rysunku planu o ile można przyjąć za dopuszczalne nieokreślenie parametrów dla istniejących już dróg wewnętrznych, o tyle - zdaniem organu nadzoru nieokreślenie parametrów dla nowoprojektowanych dróg wewnętrznych narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia.

W art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że określenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, ustalenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej. Wyznaczniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Pozwala to stwierdzić, że zarówno ustawodawca, zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i minister, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył tego układu do dróg publicznych,



obejmując nim wszystkie drogi, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w ustawie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) jak i drogi wewnętrzne. Dla tej sprawy istotnym jest ustalenie znaczenia pojęcia parametru § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kwestia ta stanowiła przedmiot rozważań sądów administracyjnych. Wskazania wymaga tutaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 2 lipca 2008 r. (sygn. akt II SA/GI 99/08), gdzie sąd stwierdził, że szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu pkt 9 lit. a rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. i nie jest to pojęcie tożsame z ustaleniem linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ujawnianej na rysunku planu § 7 pkt 7 przywołanego rozporządzenia. Należy nadto podkreślić, że określając parametry dróg lokalnych prawodawca gminny został związany postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), zwanego rozporządzeniem w zakresie warunków technicznych dróg, które określają minimalne szerokości poszczególnych dróg. Uwzględnienia wymaga jednak, że zgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, rozporządzenie określa warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i związane z nimi urządzenia budowlane oraz ich usytuowanie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne, a do dróg gminnych, jak stanowi art. 7 ust. 1 ustal drogach publicznych, zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Z kolei mianem dróg wewnętrznych, jak stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, określa się drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym dróg. Skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów. Niemniej jednak brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w części tekstowej planu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/GI 869/11, odnosząc się do nieokreślenia parametrów dróg publicznych wskazał, że konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 rozporządzenia. Ten ostatnio wymieniony przepis wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących, stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie parametrów dróg jedynie na rysunku planu. Obowiązkiem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu. Z żadnego bowiem przepisu prawa nie wynika, że parametr odnoszący się do szerokości drogi ma być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie organ planistyczny jest zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Oczywiście może to uczynić poprzez wskazanie minimalnych szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej: byle szerokość ta nie była mniejsza niż określona w rozporządzeniu. W tym zakresie organowi planistycznemu przysługuje swoboda planistyczna. Swoboda ta nie obejmuje jednak możliwości całkowitego pominięcia określenia parametrów dróg w części tekstowej planu. Zdaniem organu nadzoru powyższe twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie parametrów dróg wewnętrznych, które to drogi zostały przewidziane w ramach układu komunikacyjnego przewidzianego w ustaleniach planu. Warto również przytoczyć stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wrocławskiego zawarte w wyroku z dnia 26 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 532/1 w którym stwierdzono, że Wyraźnie należy podkreślić, iż wbrew stanowisku organu określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem tego planu. Nie można nie zauważyć, że konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. jest § 4 rozporządzenia, wykluczający możliwość zamieszczenia jedynie przebiegu linii rozgraniczających na rysunku planu.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, uchwalając przedmiotowy plan i pomijając określenie parametrów dla nowoprojektowanych dróg wewnętrznych, o których mowa w uchwale rada naruszyła zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym naruszyła w sposób istotny art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz

§ 4 pkt 9 lit. a) rządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada Gminy Wądroże Wielkie w § 8 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 oraz § 8 ust. 3 uchwały przyjęła, że 2. Obszary obserwacji archeologicznej: 2) w przypadku natrafienia podczas realizacji prac ziemnych (wykopy) na obiekty ziemne i ruchome zabytki archeologiczne lub relikty architektoniczne historycznej zabudowy, prace budowlane należy wstrzymać w celu zadokumentowania i wyeksplorowania odkrytych zabytków i obiektów; 3) w razie konieczności należy poszerzyć wykopy inwestycyjne i uzyskać pozwolenie konserwatorskie na przeprowadzenie nadzoru archeologicznego. 3. Osoby prowadzące roboty budowlane lub ziemne w razie odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, zobowiązane są: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć ten przedmiot i miejsce jego odkrycia przy użyciu dostępnych środków; 3) niezwłocznie zawiadomić Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a jeśli to nie jest możliwe, zawiadomić Wójta Gminy Wądroże Wielkie."

Zdaniem organu nadzoru postanowienia uchwały w tym zakresie wkraczają materię uregulowaną wyczerpująco w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 32 ust. 1 do 5 tej ustawy: „1. Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkowy jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany niezwłocznie, nie dłużej niż w terminie ... przekazać wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków przyjęte zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 3.3. Wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i ust. 2, dokonać oględzin odkrytego przedmiotu. (...) 5. Po dokonaniu oględzin odkrytego przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję: 1) pozwalającą na kontynuację przerwanych jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem; 2) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do zniszczenia lub uszkodzenia; 3) nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie". Te przepisy ustawy jednoznacznie i kompletnie regulują zasady postępowania w przypadku natrafienia w trakcie robót budowlanych na przedmiot, co do którego istnieje podejrzenie, że jest on zabytkiem.

W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki leżnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie rodzi jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także organu stanowiącego gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś podmiotowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań

(..)". W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały 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 obszarze ewidencji zabytków archeologicznych. Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie postanowień w zakresie obowiązku powiadomienia właściwych służb konserwatorskich o ujawnieniu w trakcie prac budowlanych obiektów archeologicznych obowiązku podjęcia badań archeologicznych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w takich sytuacjach zostały już określone przez ustawodawcę. O obowiązku powiadomienia o odkryciu w trakcie prac budowlanych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że może on być zabytkiem stanowi art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z kolei o potrzebie przeprowadzenia stosownych badań archeologicznych postanowiono w art. 32 ust. 5 pkt 3 tej ustawy. Źródłem tego obowiązku jest zatem ustawa, a nie uchwała organu stanowiącego gminy. Przy czym należy podkreślić, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych nie ma charakteru bezwzględnego, tak jak ujęto to w uchwale. Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z odkryciem zabytków i obiektów archeologicznych, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację; jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią modyfikację art. 32 ust. 1 pkt 3 i art. 32 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z procedurą wszczynaną w przypadku odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompleksowo reguluje postępowanie w tym zakresie. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bo-wiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W ocenie organu nadzoru, kwestionowane przepisy § 8 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 oraz § 8 ust. 3 uchwały zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii unormowanych już kompleksowo w przepisach prawa rangi ustawowej, w tym w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy: „Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Następnie rada gminy, stanowiąc o zasadach odprowadzania ścieków, w § 11 ust. 4 pkt 2 i 5 uchwały przyjęła: „2) dopuszcza się, do czasu realizacji w pobliżu systemu kanalizacyjnego, gromadzenie ścieków w szczelnych zbiornikach i ich systematyczny wywóz na gminną oczyszczalnię, pod warunkiem spełnienia obowiązujących w tym zakresie przepisów; „5) do czasu realizacji kanalizacji. Ścieki bytowe należy odprowadzać do zbiorników bezodpływowych, a wszelkie działania w zakresie gospodarki ściekowej prowadzone są zgodnie z przepisami odrębnymi. Powyższymi przepisami rada wprowadziła możliwość gromadzenia nieczystości w szczelnych zbiornikach do czasu realizacji kanalizacji (pkt 2), a także obowiązek odprowadzania ścieków bytowych do szczelnych zbiorników bezodpływowych do czasu realizacji kanalizacji (pkt 4). Rada, wprowadzając te wymogi, pominęła możliwość korzystania przez właścicieli nieruchomości z przydomowych oczyszczalni ścieków. Należy mieć na uwadze art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Z kolei art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadnione zaopatrują nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania

określone w przepisach o łączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Zdaniem organu nadzoru, analiza wprowadzonych postanowień prowadzi do wniosku, że rada, pomijając regulację dotyczącą przydomowych oczyszczalni wprowadziła obowiązek odprowadzania ścieków bytowych do szczelnych zbiorników bezodpływowych do czasu realizacji kanalizacji. Ze wskazanego powyżej unormowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że ustawodawca przewidział możliwość korzystania z przydomowej oczyszczalni ścieków. Po pierwsze, możliwość działa w sytuacji, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, a więc sieć faktycznie nie istnieje. Po drugie, możliwość taka istnieje, gdy sieć istnieje, albowiem przyłączenie do sieci kanalizacyjnej (a więc jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków). Powyższa regulacja lokalnego prawodawcy przekracza granice przyznanego władztwa planistycznego i nadmiernie wkracza w uprawnienia właścicielskie, naruszając przysługujące mu prawo własności do gruntu. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdza, że w przypadku tej uchwały doszło do naruszenia szeregu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru wnosi zatem o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Stwierdzenie nieważności uchwały planistycznej tylko w zakresie terenu UT; UPS, biorąc pod uwagę zasięg i skalę przytoczonych naruszeń prawa, spowodowałyby bez wątpienia daleko idącą dezintegrację i nieczytelność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany". Zwraca się również uwagę, że przedmiotem miejscowego planu są wyłącznie dwa tereny. Drugi z nich - oznaczony symbolem 1KDG - stawi teren drogi publicznej, jest elementem systemu komunikacji i służy wyłącznie powiązaniu terenu 2KS/UT/UPS z układem zewnętrznym.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę rada gminy wniosła o jej oddalenie i podniosła, że, jej zdaniem, stanowisko Wojewody Dolnośląskiego zawarte skardze jest bezzasadne. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi rada podnosi, że nie naruszyła zasad sporządzenia planu poprzez brak wyodrębnienia w planie miejscowym zarówno w części tekstowej planu jak i na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających tere-nów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W § 5 ust. 1 i 2 uchwały określono symbole i przypisano im przeznaczenie terenu w ramach jednej jednostki urbanistycznej, wydzielonej liniami rozgraniczającymi. Nadano jej numer i przyjęto symbole zastosowane w § 5 ust. 1 i 2. - 2KS/UT/UPS. Teren został określony w tytule planu uchwały jako "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany". Planowane przeznaczenia terenu wzajemnie się nie wykluczają i nie powodują konfliktów przestrzennych, mogą funkcjonować równocześnie w ramach proponowanych do wydzielenia działek budowlanych o min. powierzchni 1500 m<sup>2</sup>. W planie nie ustalono bowiem te-renów chronionych przed hałasem. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że plan miejscowy powinien określać przeznaczenie terenu oraz zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Przepis ten nie zawiera w swej ustawowej treści ograniczeń (nakazów, względnie zakazów) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, gdyż jest to kompetencja rady gminy. Zdaniem strony przeciwnej takich ograniczeń tym bardziej nie zawiera § 4 pkt 1 i § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Korzystając z przysługującego Gminie Wądroże Wielkie "władztwa planistycznego", w zgodzie z przewidzianym w zmianie studium z 2010 roku terenem komunikacji samochodowej z towarzyszącymi usługami wsi Bielany oznaczonym symbolem KS/U, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalono, na terenie oznaczonym numerem symbolami 2KS/UT/UPSW realizację zadań o różnych funkcjach, które wzajemnie się uzupełniają i stanowią "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany".

Plan dopuszcza w ten sposób ustalenie przeznaczenia konkretnych wydzielonych działek budowlanych w zależności od specyfiki, nie wykluczając mieszanego przeznaczenia terenu. Dla każdej wyznaczonej funkcji terenu w przepisach szczegółowych ustalono konsekwentnie parametry i wskaźniki urbanistyczne. Natomiast rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. nakazuje stosować barwne oznaczenia graficzne i literowe na projekcie rysunku planu dopuszczając stosowanie uzupełniających i mieszanych oznaczeń. Tak też konsekwentnie ustalono w planie możliwość zrealizowania na danym terenie różnych funkcji. Teren objęty planem ma znaczną powierzchnię ponad 5,5 ha wobec powyższego wszystkie wymienione w §5 i konsekwentnie w treści §12 funkcje terenu, przy zachowaniu ustalonej w planie obsługi komunikacyjnej i wskaźników urbanistycznych mają możliwość realizacji w granicach ustalonych linii rozgraniczających.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Potwierdzeniem tego jest wykonana ocena wpływu ustaleń planu na środowisko zawarta w Prognozie oddziaływania na środowisko do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we wsi Bielany". Zatem zabudowa usługowa obsługi technicznej komunikacji samochodowej, w tym stacja paliw, przemysł, składy i magazyny oraz miejsce obsługi podróżnych są ze sobą powiązane. W szczególności łączenie tych funkcji jest zgodne z uwarunkowaniem społeczno-gospodarczym ładu przestrzennego. Dlatego objęcie całej działki alternatywnymi funkcjami jest w planie miejscowym dopuszczalne i zgodnie z prawem.

Odnosząc się do uwag szczegółowych strona przeciwna wyjaśnia, że istniejące rowy melioracyjne, prowadzące okresowo wodę, oznaczono w planie jako tereny wód powierzchniowych symbolem WS są wewnętrzną funkcją ściśle zlokalizowaną i dotyczącą wyłącznie dwóch konkretnych działek gruntu o nr 85 W obr. Bielany o pow. 0,0677 ha i nr 83 W obr. Bielany o pow. 0,0849 ha, należącymi do Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Starosta Jaworski. Tereny WS stanowią wewnętrzne ustalenie terenu 2KS/UT/UPS z zakazem zabudowy i zgodnie z zapisami § 7 ust. 1 pkt. 2 stanowią korytarze ekologiczne, część lokalnego systemu ekologicznego.

Uwagi dotyczące niespójności rysunku planu z legendą są chybione. Oznaczone w legendzie rysunku planu symbole odpowiadają symbolom zastosowanym na terenie objętym planem i zostały uwzględnione w takim zakresie, w jakim określa je tekst planu. Rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. W ocenie Gminy Wądroże Wielkie z uwagi na niewielką ilość wydzielonych liniami rozgraniczającymi terenów powiązanie legendy planu z rysunkiem jest bezproblemowe. Wszystkie elementy: graficzne, literowe i cyfrowe zawarte w legendzie rysunku planu znajdują swoje odzwierciedlenie w samym rysunku planu jak i w treści uchwały. Odnośnie istniejącej zabudowy usługowej została ona wskazana w obszarze planu na działce nr 24 Bielany 5. Legenda oznaczeń umieszczona na rysunku planu odpowiada zapisom § 2 ust. 1 i § 5 ust. 1 jest przejrzysta i czytelna. W rysunku planu zastosowano technikę mieszaną czarną i częściowo barwną. Kontury oznaczeń w legendzie nie stanowią ustaleń planu. Wobec powyższego nie naruszono zapisów § 4 pkt. 1 ani § 8 pkt.2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustalone w treści § 15 ust. 1 pkt 5 uchwały stawki procentowe terenów, zdaniem strony przeciwnej, nie naruszają przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z art. 36 i 37 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012r. poz. 647 ze zm.) wynika, że warunkiem pobrania jednorazowej opłaty (renta planistyczna) jest konieczność jednoczesnego spełnienia niżej wymienionych warunków: wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia nowego lub zmiany dotychczasowego planu miejscowego, określenie w planie miejscowym stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę do naliczenia wysokości renty planistycznej, zbycie nieruchomości przez dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego.

Treść zapisów § 15 ust. 1 pkt. 5 odnosząca się do terenów zadań publicznych odnosi się wyłącznie do istniejącej publicznej drogi wojewódzkiej. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2013r. poz. 260 ze zm.) istniejąca droga publiczna nie może być przedmiotem zbycia. Od 1 stycznia 1999 r. grunt pod drogą publiczną może być własnością tylko Skarbu Państwa lub samorządu (art. 2a ustawy o drogach publicznych). Zapisanie stawki renty planistycznej dla istniejącej drogi publicznej byłoby niezgodne z obowiązującym prawem, zwłaszcza, że plan nie ustala nowej zmniejszonej granicy dla terenu będącego własnością podmiotu publicznego Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Jak wynika z orzeczenia NSA z 11.02.2014 znak IIOSK 1208/13, w którym sąd stwierdza, że można ewentualnie dopuścić brak orzekania w przedmiocie takiej stawki w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem.

Odnosząc się do zapisów § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały strona przeciwna wyjaśnia, że przyjęto definicję zawartą w pierwotnym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U Nr 75 poz. 690), który określa w § 3 pkt 16, że poprzez pojęcie kondygnacji rozumie się poziomą, nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą między podłogą na stropie lub warstwą wyrównawczą na gruncie, a górną powierzchnią podłogi bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu znajdującego się nad tą częścią, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi, na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą wysokość w świetle większa niż 1,9 m, przy czym za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia gazowa.

Odnosnie zapisów zawartych w § 13 ust. 2 pkt 2, dotyczących obowiązku zachowania strefy wolnej od zieleni wysokiej i zainwestowania, w tym ogrodzeń, o minimalnej odległości od granicy cieków wodnych - 5,0 m. strona przeciwna stwierdza, że rów oznaczony na planie symbolem Ws prowadzący okresowo wodę nie jest zaliczany do powierzchniowych wód publicznych. Oznaczenie w ewidencji gruntów użytku symbolem W grunty pod rowami, nie oznacza automatycznie, że do użytków tych stosuje się przepisy o gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi, w rozumieniu Prawa wodnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że zakaz grodzienia nieruchomości, o którym mowa w art. 27, dotyczy powierzchniowych wód publicznych i określa odległość mierzoną od linii brzegu. Jak wspomniano wyżej, linia brzegu ustalana jest dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych. Zakaz grodzienia nie dotyczy zatem nieruchomości przyległych do sztucznych zbiorników wodnych, jezior podpiętrzonych, stawów, kanałów czy rowów, w których linia zasięgu wody nie stanowi linii brzegu. Nieruchomości przyległe do wód w tych urządzeniach wodnych, mogą być grozione „zgodnie z granicą własności nieruchomości, a korzystający z wód nie mają możliwości korzystania z brzegu tych wód tak, jak to ma miejsce w przypadku cieków naturalnych. Zapis zawarty w § 13 ust. 2 pkt. 2 uchwały dotyczący obowiązku zachowania strefy wolnej od zieleni wysokiej i zainwestowania, w tym ogrodzeń, o minimalnej odległości od granicy cieków wodnych - 5,0 m. stanowi prawo miejscowe odnoszące się wyłącznie do konkretnego terenu. Pojęcie gruntu pokrytego wodami powierzchniowymi w rozumieniu Prawa wodnego nie jest tożsame z pojęciem gruntu pod wodami stosowanym w ewidencji gruntów, na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. Oznaczenie w ewidencji gruntów użytku symbolem W; (Wm) grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, (Wp) grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi, (Ws) grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi, (Wsr) grunty pod stawami rybnymi oraz (W) grunty pod rowami, nie oznacza automatycznie, że do użytków tych stosuje się przepisy o gruntach pokrytych wodami powierzchniowymi, w rozumieniu Prawa wodnego.

Gmina Wądroże Wielkie odnośnie zapisów dotyczących dróg wewnętrznych stoi na stanowisku, że lokalizacja dróg wewnętrznych uwarunkowana jest decyzją administracyjną zarządcy drogi publicznej na zjazd na działkę. Wobec stanowiska Wojewody Dolnośląskiego, popartego orzecznictwem sądowym, że plan nie może określać zjazdów na drogi wewnętrzne, w planie nie jest możliwe określenie lokalizacji dróg wewnętrznych. Definicja drogi wewnętrznej znajduje się w art. 8 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115). Zgodnie z przepisem drogą wewnętrzną jest każda droga niezaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych. Podział wszystkich dróg ma zatem charakter dychotomiczny - droga może być albo publiczna, albo wewnętrzna. Drogą wewnętrzną w rozumieniu planu będzie wydzielony grunt (działki gruntu) oznaczony w ewidencji gruntów i budynków jako droga, o ile nie został on uznany w odpowiedniej procedurze za część drogi publicznej. W prowadzonej prawie dwuletniej procedurze uzgadniania projektu planu z zarządcą drogi publicznej Dolnośląską Służbą Dróg i Kolei we Wrocławiu przedstawione w planie propozycje lokalizacji dróg wewnętrznych a co z tym idzie proponowane miejsca lokalizacji zjazdów z drogi głównej prowadziły do odmowy uzgodnienia planu. Stąd rezygnacja z określenia przebiegu dróg wewnętrznych w planie oraz rezygnacja z ustalenia odcinka drogi publicznej bowiem działka o numerze ewidencyjnym 82/2 obr. Bielany - pow. 0,0486 dr (działka gminna została sprzedana na rzecz osoby fizycznej w dniu 24 maja 2013 r.) Drogami wewnętrznymi nie będą grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację dla poszczególnych nieruchomości. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) grunty te wlicza się do przyległego do nich użytku gruntowego. W konsekwencji nie będą one spełniały wymogu wyodrębnienia. Na ostatecznym rysunku planu zrezygnowano z przesądzenia przebiegu dróg wewnętrznych ponieważ ich przebieg określał

miejsca zjazdów z istniejącej drogi publicznej drogi wojewódzkiej IKDG co zostało zakwestionowane w procedurze uzgadniania projektu planu przez zarządcę drogi wojewódzkiej Dolnośląski Zarząd Dróg i Kolei we Wrocławiu, ponieważ lokalizacja zjazdu zgodnie ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego i orzecznictwem sądów administracyjnych należy do postępowania administracyjnego. W skorygowanym projekcie planu dla planowanych terenów inwestycyjnych obsługi technicznej we wsi Bielany przewiduje się jedynie zjazd publiczny z drogi głównej jak wskazano na rysunku planu, w rozumieniu § 55 pkt 3 tj. "zjazd publiczny - określony przez zarządcę drogi jako zjazd co najmniej do jednego obiektu, w którym jest prowadzona działalność gospodarcza, a w szczególności do stacji paliw, obiektu gastronomicznego, hotelowego, przemysłowego i handlowego lub magazynowego", przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. (Dz. U. Nr 43 poz. 430 z dnia 14 maja 1999 r.).

Gmina Wądroże Wielkie odnosząc się do kwestionowanych w skardze Wojewody Dolnośląskiego zapisów § 8 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 3 uchwały wyjaśnia, że stanowią one realizację wymogu zawartego w uzgodnieniu Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu Delegatura w Legnicy z dnia 13.12.2010 r. Postanowienie Nr 278/2010. Zapisy § 8 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 3 nie stoją w sprzeczności z obowiązującym prawem powszechnym a jedynie respektują zapisy art. 7 pkt 4 i art. 19 ust 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje obowiązek uwzględniania w planach miejscowych: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i ich otoczenia, innych zabytków znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych. W sytuacji gdy gmina ma uchwalony gminny program opieki nad zabytkami, to jego ustalenia także uwzględnia się w planie miejscowym. Ponadto projekty planów podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Oznacza to, że konserwator ma zdecydowanie szersze możliwości (wykraczające poza jego formalną specjalizację) dokonywania oceny i uzgodnień. Zdaniem strony przeciwnej zapisy w § 8 ust.2 pkt 2 i pkt 3 oraz § 8 ust. 3 zaskarżonej uchwały nie 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 określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęciem planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Respektując treść uzgodnienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu Delegatura w Legnicy Gmina Wądroże Wielkie miała na względzie także to, że zgodnie z zasadą praworządności i legalności, nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Zdaniem strony przeciwnej zapisy § 11 ust. 4 pkt 2 i 5 uchwały nie stoją w sprzeczności zobowiązującym prawem, bowiem: zgodnie z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; określenie tych zasad wiąże się z analizą istniejącego uzbrojenia terenu, technicznych możliwości przyłączenia ustalonych w planie nowych inwestycji oraz uwarunkowań środowiskowych terenu objętego planem; zgodnie bowiem z § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m<sup>3</sup> na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m<sup>3</sup>, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska. Uregulowanie to jest zgodne z treścią art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który określając obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, nakazał 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 przydomową ścieków bytowych, spełniające wymagania określone

w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania, określone w przepisach odrębnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany" przewiduje na terenie objętym planem zgodnie z zapisami § 5 następujące kategorie przeznaczenia terenu: 1) KS - tereny stacji paliw, teren usług obsługi technicznej komunikacji samochodowej; 2) WS - tereny wód powierzchniowych śródlądowych; 3) UT - tereny usług i turystyki; 4) UPS - teren usług, przemysłu, składów i magazynów; 5) KDG - teren dróg publicznych klasy głównej.

Z uwagi na brak uzbrojenia terenu możliwość indywidualnego zagospodarowania ścieków, zważywszy na te funkcje jest ograniczony obowiązującymi przepisami, teren objęty planem posiada jedynie wodociąg o śr. 160 mm. z licznymi odgałęzieniami o śr. 110 mm., istniejący rów melioracyjny prowadzi wodę wyłącznie okresowo, co w aspekcie ochrony środowiska dyskwalifikuje teren objęty planem do lokalizacji przydomowej oczyszczalni ścieków (dane zawarte w prognozie oos do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie- "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany" ; na terenie objętym planem pojawiają się ścieki socjalne, ścieki technologiczne - potencjalnie zagrożone zanieczyszczeniem substancjami ropopochodnymi, wody opadowe i roztopowe tzw. brudne" z terenu inwestycji potencjalnie zagrożone zanieczyszczeniem substancjami ropopochodnymi oraz wody opadowe i roztopowe tzw. "czyste" z dachów budynków i budowli, których wielkość przekroczy 5 m<sup>3</sup> na dobę, na terenie objętym planem brak jest odbiornika wody (dużego rowu wodnego lub rzeki) z ewentualnej przydomowej oczyszczalni ścieków, który spełnia unormowania prawa; sposób odprowadzania ścieków (do wody lub gruntu) oraz ich ilość, pochodzenie a także miejsce zrzutu (działka inwestora lub inna) podlega unormowaniu. Podstawowym aktem prawnym, który ma tutaj zastosowanie jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. 2012 r. poz. 145 z późn. zm.). Kluczowym jest pojęcie korzystania z wód, wyróżnia się trzy ich rodzaje: powszechne, zwykłe, szczególne. Dla potrzeb analizy problematyki przy-domowych oczyszczalni ścieków istotne są dwa ostatnie. Zwykłe korzystanie z wód ma miejsce wówczas, gdy właściciel gruntu, dla zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa domowego oraz indywidualnego gospodarstwa rolnego, korzysta z wody stanowiącej jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie (do 5 m<sup>3</sup>/dobę i nie więcej ja 0,5 m<sup>3</sup>/godz.).Przez szczególne korzystanie z wód rozumiemy takie, które wykracza poza zwykłe. Może zatem być związane z poborem wód powierzchniowych podziemnych oraz co jest w istotne przypadku przedmiotowego planu wprowadzaniem ścieków do wód lub ziemi. Szczególne korzystanie z wód wymaga uzyskania decyzji administracyjnej pozwolenia wodno prawnego. Przy braku odbiornika wody z przydomowej oczyszczalni ścieków, który przyjąłby ścieki z planowanych terenów i obiektów ustalenie lokalizacji przy-domowej oczyszczalni ścieków staje się bezprzedmiotowe i niezgodne z prawem. Ponadto szczelny ustalony w planie zbiornik bezodpływowy i nakazane usytuowanie separatorów tłuszczów i olejów respektują zasady pro ekologiczne nie obciążające środowiska, co zna-lazło swoje potwierdzenie uzgodnieniach planu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Jaworze.

W piśmie procesowym, złożonym do sądu, w związku treścią odpowiedzi na skargę, organ nadzoru podtrzymał w całości żądanie i zarzuty skargi.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:**

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wy-miar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 156, poz. 1270, ze zm.), dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

Wojewoda Dolnośląski, działający jako organ nadzoru, zaskarżył do sądu administracyjnego uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 25 września 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu



zagospodarowania przestrzennego w gminie Wądroże Wielkie - "Tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu we Wsi Bielany". Zaskarżył uchwałę w całości i wniósł o wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

Jak prawidłowo podnosi skarga, analiza części tekstowej i graficznej planu wskazuje na to, że prawodawca gminny zdecydował, by niemal cały teren objęty uchwałą miał przeznaczenie "mieszane" i stanowił obszar o przeznaczeniu KS - tereny stacji paliw, teren usług obsługi technicznej komunikacji samochodowej; UT - tereny usług i turystyki; UPS - teren usług, przemysłu, składów i magazynów (pozostałe tereny obejmują wody powierzchniowe i drogę publiczną). Taki kształt uzyskał plan w ostatniej fazie jego uchwalania, a rysunek planu w tym kształcie pochodzi (jak wynika z jego metryczki) z czerwca 2013 r. Natomiast poprzedni rysunek planu (pochodzący z lutego 2010 r.) dzieli teren na obszary o różnym przeznaczeniu, przy czym jak wynika z legendy tegoż rysunku ówczesny projekt dzielił teren objęty planem na obszary: UP - teren usług i przemysłu; KS - teren stacji benzynowej; teren UKS - tereny usług obsługi technicznej komunikacji; UP - tereny usług i przemysłu. Nadto na tym rysunku zaznaczono jeszcze symbol KDL (należy uznać, że chodzi o drogę) choć w legendzie brak takiego określenia i WS wody powierzchniowe. Wypada zwrócić uwagę, że jak wynika z porównania użytych sformułowań w pierwotnym (podlegającym procedurze uzgadniania) projekcie planu, organ uchwałodawczy gminy przewidywał odmienne przeznaczenia terenu. W szczególności nie przewidziano "usług i turystyki". Przypomnieć w tym miejscu należy, że stosownie do treści art. 17. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolej-no (między innymi): (...) sporządza projekt planu miejscowego i występuje o: opinie o projekcie planu do :gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwych organów administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, oraz uzgodnienie projektu planu z: wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych, właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę, właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne".

Analiza dokumentacji planistycznej, przedłożonej do akt sprawy, jednoznacznie wskazuje, że opiniowaniu i uzgadnianiu podlegał projekt planu zasadniczo różniący się od uchwalonego. Dodać jeszcze trzeba, że jak wynika z akt planistycznych, organ wykonawczy gminy, wykonując dyspozycję przywołanego przepisu, doręczał kompetentnym organom (w tym, co istotne np. Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu) prognozę oddziaływania na środowisko, z 2010 r., podczas gdy kolejna- stanowiąca załącznik do uchwalonej ostatecznie uchwały - prognoza pochodzi z września 2013 r. Z akt tych wynika także że Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska we Wrocławiu - Delegatura w Legnicy i Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu we Wrocławiu doręczono ponownie projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, odpowiednio dnia 22 i 23 maja 2013 r., jednakże, jak to wcześniej wskazano, prognoza, dołączona do ostatecznej wersji planu pochodzi z września 2013 r., zatem nie mogła być dokumentem, którym dysponował organ w maju 2013 r. Takie działanie organów gminy (zdaniem sądu) nie może być uznane za zgodne z zasadą legalizmu,

zapisaną w art. 7 Konstytucji RP i narusza w sposób istotny tryb sporządzania planu, dlatego już ta tylko okoliczność musi prowadzić do stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 kwietnia 2013, w sprawie II SA/Wr 889/12 "przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną - obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie. Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego - również w przypadku uchwalania jego zmiany. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem (a więc z jakimkolwiek przepisem prawa) są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny, wtedy zgodnie z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru lub na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące 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). W doktrynie zasadnie przyjmuje się, że istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253). Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń planu jest zdeterminowana innymi okolicznościami, np. uregulowaniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy". Podzielając zaprezentowany pogląd należy jeszcze raz podkreślić, że procedując plan w zasadniczo odmiennym kształcie, niż ostatecznie uchwalony Rada Gminy Wąsosz naruszyła formalne prawa określonych w ustawie podmiotów do normatywnego i zgodnego z powierzonymi obowiązującymi przepisami prawa, ustosunkowania się do planowanych unormowań planistycznych i ewentualnego zgłoszenia opinii i uzgodnień. Przykładowo można wskazać, że z akt organu wynika, że pierwotny projekt planu został postanowieniem z dnia 4 stycznia 2011 r. uzgodniony negatywnie przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego - Zarządcę Dróg Wojewódzkich postanowieniem nr UDP/0830/195/1/10, z uwagi na to, że zgodnie z obowiązującymi unormowaniami nie ma możliwości wykonania pasów normatywnej długości pomiędzy łącznicą a projektowanymi zjazdami, co oznacza, że lokalizacja zjazdów na tereny inwestycji nie jest możliwa. Następnie pismem z dnia 4 lipca 2011 r. organ wykonawczy gminy poinformował organy zarządu dróg o zmianie projektu, przewidując nowy przebieg drogi publicznej i usytuowano tylko jeden zjazd z drogi wojewódzkiej. Ta koncepcja planu również nie znalazła akceptacji organów. Także z postanowienia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Jaworze z dnia 1 września 2010 r. (84/10) wynika, że dokumentem dołączonym do pisma Wójta Gminy Wądroże Wielkie nie mogła być, dołączona do akt prognoza oddziaływania na środowisko, bowiem (jak wynika z jej karty tytułowej) została ona sporządzona we wrześniu 2013 r.

Nie może być uznane za trafne wyjaśnienie strony przeciwnej w zakresie określenia w tekście planu, że planowane przeznaczenie terenu nie narusza prawa, bowiem zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego w planie mogą egzystować różne funkcje, wzajemnie się uzupełniające. Sąd całkowicie podziela ten pogląd, jednakże musi zwrócić uwagę, że przeznaczenie terenu pod turystykę (wbrew twierdzeniu rady) nie może być uznane za "tereny inwestycyjne obsługi technicznej transportu wsi Bielany". Przeciwnie- można postawić tezę, że co najmniej wątpliwe jest aby obiekty turystyczne mogły współegzystować z magazynami, składami, usługami i przemysłem.

Rację ma wojewoda wskazując na niezgodne z obowiązującymi powszechnie przepisami, a w szczególności rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 15 czerwca 2002 r.) należy uznać zdefiniowanie w § 4 ust. 1 pkt 8 kwestionowanej uchwały pojęcia "kondygnacja". Termin ten został określony w § 3 p. 16 uchwały, wedle którego przez kondygnację należy rozumieć poziomą, nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą między podłogą na stropem lub warstwą wyrównawczą na gruncie, a górną powierzchnią podłogi bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią; za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne mającą wysokość w świetle większą niż 1,9 m.

Od 8 lipca 2009 r. (nowelizacja wskazanego rozporządzenia) przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. Rada gminy nie jest upoważniona do modyfikacji pojęcia zdefiniowanego w akcie prawa powszechnie obowiązującym, nadto ma obowiązek uchwalania planu w takim kształcie, aby był on zgodny z prawem (art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Dalej należy powiedzieć, że trafnie skarżący zakwestionował w skardze, zawarte w § 8 ust 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 3, obowiązki, w przypadku prac, prowadzonych na obszarach obserwacji archeologicznej na osoby prowadzące roboty budowlane lub ziemne w razie odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem. Wprowadzenie przez radę gminy w § 8 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały kontrolowanego zapisu, stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków - wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Nie mogą zostać uznane za uzasadniające zawarcie w treści planu omówionych unormowań wyjaśnienia strony przeciwnej odnośnie do wypełnienia realizacji wymogów, wynikających z uzgodnienia Wojewódzkiego Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków, bowiem organ uchwałodawczy gminy był uprawniony do kwestionowania tego stanowiska w trybie instancyjnym, ale z tej możliwości nie skorzystał.

Trafnie także wojewoda podnosi, że § 11 ust. 4 pkt 2 i 5 uchwały, który pomija możliwość odprowadzania ścieków komunalnych do przydomowej oczyszczalni ścieków, pozostaje niezgodny z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przypomnieć w tym miejscu należy, że każda uchwała organu samorządu terytorialnego musi być zgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uchwała

w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu (ustawą). Przestrzeganie tej zasady należy do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. Omawiając tę kwestię należy mieć na względzie, że wedle art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2013.1399 j. t. ze zm.), zawartego w rozdziale 3, zatytułowanym "Obowiązki właścicieli nieruchomości", właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (między innymi), 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. Ani przywołana ustawa, ani przepisy wykonawcze do niej nie definiują czym jest przydomowa oczyszczalnia ścieków. Posiłkując się zatem wikipedią można wskazać, że "przy-domowa oczyszczalnia ścieków – to zespół urządzeń służących do neutralizacji ścieków wytwarzanych w domu lub małym zgrupowaniu domów". Skoro uchwała dopuszcza m. innymi "obiekty administracyjno-biurowe, a także mieszkania towarzyszące usługom - np. § 12 ust. 28 pkt 2b", to winna uwzględnić możliwość korzystania (obok zbiorników bezodpływowych) także z przydomowych oczyszczalni ścieków. Wbrew zarzutom odpowiedzi na skargę Prognoza oddziaływania na środowisko do projektu planu nie zawiera wskazań, świadczących o niemożności zastosowania w terenie biologicznych oczyszczalni ścieków. Jedynie na k. 20-21 autorzy dokumentu piszą o ustaleniach w zakresie zasad odprowadzania ścieków, wskazując między innymi na szczelne zbiorniki (do czasu zrealizowania systemu kanalizacyjnego). Nie odnosi się w żadnym zakresie do hipotetycznej możliwości zastosowania domowej oczyszczalni ścieków. Jeśli twierdzenia strony przeciwnej polegają na prawdzie, winny mieć (zgodnie z zasadą legalizmu - art. 7 Konstytucji RP) potwierdzenie w dokumentacji planistycznej. Trzeba bowiem pamiętać, że ograniczają one uprawnienia właścicieli działek na terenie objętym planem. Kwestie związane z uzyskaniem pozwolenia wodno-prawnego nie należą do procedury planistycznej i rozważania w tym zakresie w obecnie prowadzonym postępowaniu są bezprzedmiotowe.

Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.

Niezgodnie także z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1587) określającego podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego rada gminy ograniczyła się tylko do oznaczenia literowego "WS" nie wyodrębniła terenów wód powierzchniowych śródlądowych, jak wymaga tego wskazane rozporządzenie.

Jeśli chodzi o dalsze zarzuty, to wskazać jeszcze można, że trafnie interpretuje Wojewoda Dolnośląski treść przepisu art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 winny być (co do zasady) określone dla wszystkich terenów objętych planem. Wyjątkowo orzecznictwo dopuszcza odstępianie od tej zasady, ale wyłącznie wtedy, gdy ponad wszelką wątpliwość wartość określonego terenu nie wzrośnie w wyniku uchwalenia planu. Nadto trzeba pamiętać, że opłaty wnoszone z tego tytułu stanowią dochody gminy. Natomiast, o ile mamy do czynienia z terenem wyjętym spod obrotu, co do którego można przyjąć, że zmiana planu nie będzie mogła mieć wpływu na jego wartość, to w takim przypadku organ uchwałodawczy gminy może odstąpić od ustalania stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Dalej trzeba powiedzieć, że rada gminy ma kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów

komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego do uchwały, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Lektura unormowań uchwały wskazuje, że rada gminy dopuściła w terenie objętym planem drogi wewnętrzne, a skoro tak, to niewątpliwie, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia wewnętrzny układ dróg musi być spójny z układem zewnętrznym.

Jeśli chodzi o § 13 uchwały, to jak wynika z jego treści, dotyczy on "terenów wód powierzchniowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem WS - a legenda rysunku planu wyjaśnia pojęcie WS jako wody powierzchniowe. Tym pojęciem posługuje się właśnie przywołane w skardze Prawo wodne - ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., Dz.U.2012.145 j.t. , które w art 5. podaje, że 1. Wody dzielą się na powierzchniowe i podziemne. Z kolei śród-lądowe wody powierzchniowe dzielą się na: 1) płynące, do których zalicza się wody: a) w ciekach naturalnych, kanałach oraz w źródłach, z których cieki biorą początek, b) znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, c) znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących; 2) stojące, do których zalicza się wody znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi wodami płynącymi. jeśli zatem w terenie mamy do czynienia z wodami powierzchniowymi, publicznymi, to winny do gospodarowania nimi mieć zastosowanie unormowania zawarte w ustawie Prawo wodne, w szczególności także art. 27 ust. 1, stosownie do którego zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

Reasumując na zasadzie art. 147 § 1 ppsa Sąd orzekł jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 ppsa, a w p. III w art. 200 ppsa.