



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 lipca 2015 r.

Poz. 3337

### WYROK NR II SA/WR 499/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 stycznia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak  
sędzia WSA Alicja Palus (spr.)  
sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 stycznia 2015r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 29 sierpnia 2013 r. nr XXXV/357/13

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów północno-wschodniej części wsi Gniechowice w rejonie drogi krajowej nr 35, drogi wojewódzkiej nr 346 i drogi powiatowej nr 1974

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 pkt 7, § 4 pkt 2, § 4 pkt 3, § 4 pkt 6, § 5 pkt 4, § 6 pkt 4 lit. a we fragmencie „2.MN”, § 6 pkt 4 lit. b we fragmentach „ 1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M”, § 6 pkt 4 lit. c, § 6 pkt 5, § 8 pkt 1 we fragmencie „2.MN”, § 8 pkt 2 i 3, § 8 pkt 4, § 11 ust. 1 we fragmencie „2.MN”, § 11 ust. 2 pkt 9, § 12, § 13, § 14 ust. 2 pkt 10, § 16, § 18 ust. 1 we fragmentach „2.KD-D” i 7.KD-D”, § 21 pkt 1 we fragmentach „ 1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M”, § 21 pkt 1 we fragmentach „1.U/MN, 2.U/MN”, § 21 pkt 1 we fragmencie „2.MN” oraz załącznika graficznego w części obejmującej tereny: 1.ZC, 1.M, 2.M, 3.M, 4.M, 5.M., 1.U/MN, 2.U/MN, 2.MN, 2.KD-D i 7.KD-D;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 sierpnia 2013 r., nr XXXV/357/13 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów północno-wschodniej części wsi Gniechowice w rejonie drogi krajowej nr 35, drogi wojewódzkiej nr 346 i drogi powiatowej nr 1974.

W petitum skargi wniósł o stwierdzenie nieważności:

- załącznika graficznego do uchwały w części obejmującej teren 1. ZC oraz § 3 pkt 7, § 4 pkt 6, § 6 pkt 5, § 11 ust. 2 pkt 9, § 12 ust. 2 pkt 15, § 14 ust. 2 pkt 10, § 16 uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym na dzień 28 lutego 2009 r., dalej u.p.z.p.) w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.) oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315);
- załącznika graficznego do uchwały w części obejmującej tereny 1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M oraz § 4 pkt 2, § 6 pkt 4 lit. b we fragmencie: „1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M”, § 8 pkt 2 i 3, § 12, § 21 pkt 1 we fragmencie „1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 17 pkt 6 i 7 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- załącznika graficznego do uchwały w części obejmującej tereny 1.U/MN i 2.U/MN oraz § 4 pkt 3, § 6 pkt 4 lit. c, § 8 pkt 4, § 13, § 21 pkt 1 we fragmencie: „1.U/MN, 2.U/MN” z powodu istotnego naruszenia art. 17 pkt 6 i 7 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- § 5 pkt 4 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt. 2 i pkt 9 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- załącznika graficznego w części obejmującej teren 2.MN oraz § 6 pkt 4 lit. a we fragmencie „2.MN”, § 8 pkt 1 we fragmencie „2.MN”, § 11 ust. 1 we fragmencie „2.MN”, § 21 pkt 1 we fragmencie „2.MN” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm.).

Ponadto, Wojewoda wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi organ nadzoru wskazał, że badana uchwała obejmuje teren przewidziany pod lokalizację cmentarza, oznaczony na rysunku planu symbolem 1.ZC. W części tekstowej planu ustalenia dla wspomnianego terenu przewidziano w § 16 uchwały. W § 3 pkt 7 uchwały wprowadzono oznaczenie graficzne granicy strefy sanitarnej od cmentarza. W § 4 pkt 6 uchwały określono kategorię przeznaczenia i symbol terenu cmentarza – ZC, zaś w § 6 pkt 5, w ramach ustaleń dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustalono „strefę sanitarną od cmentarza w odległości 50 m od jego granic, w której obowiązują przepisy odrębne”. Z kolei w § 11 ust. 2 pkt 9 aktu określono, że „dla części terenu 3.MN obowiązuje strefa sanitarna od cmentarza, w której obowiązują ustalenia przepisów odrębnych”, natomiast w § 12 ust. 2 pkt 15 uchwały wprowadzono zapis, iż „dla części terenu 1.M obowiązuje strefa sanitarna od cmentarza, w której obowiązują ustalenia przepisów odrębnych”. W § 14 ust. 2 pkt 10 uchwały przyjęto, że „dla terenu 2.U obowiązuje strefa sanitarna od cmentarza, w której obowiązują ustalenia przepisów odrębnych”, a w § 16 ust. 2 pkt 3 że „obowiązuje strefa sanitarna od cmentarza, dla której obowiązują ustalenia przepisów odrębnych”.

Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wedle art. 5 ust. 1 tej ustawy cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. Stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). Z tych też przyczyn, odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien,

źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone (§ 3 ust. 1 rozporządzenia).

W zaskarżonej uchwale strefa ta nie została ujęta w całości na rysunku stanowiącym załącznik do uchwały, w konsekwencji czego znaczna część przebiegu strefy znajduje się poza granicami planu. Tymczasem zdaniem Wojewody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza konieczne jest wprowadzenie pełnego przebiegu strefy ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, uniemożliwiających sytuowanie w pobliżu cmentarza zabudowy o określonym charakterze (w szczególności mieszkaniowej) oraz innych obiektów, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia. Tym samym organy gminy przeznaczające w miejscowym planie określony obszar na cmentarz winny tak projektować teren przyszłego cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących jego lokalizacji. Nieuwzględnienie w realiach niniejszej sprawy pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza (tj. w granicach obszaru objętego tym planem) – będącego ze względu na sformułowane w przepisach prawa uwarunkowania – terenem szczególnym stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., który nakazuje obligatoryjnie określić w planie miejscowym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Wojewoda Dolnośląski wskazał przy tym, że w piśmie z dnia 26 marca 2014 r., przedłożonym w toku postępowania nadzorczego, Burmistrz Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie wskazał, że „teren 1.ZC obejmuje działki 385 i w części 384. Cmentarz istniejący obejmuje działkę 385 w całości oraz około 65m działki 384, mierząc od granicy z działką 385. Obszar ten został wskazany pod funkcje cmentarne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, uchwalonym uchwałą nr XXXII/256/96 z dnia 16 grudnia 1996 r. Obowiązujący od 2013 r. plan miejscowy powiększył teren cmentarza o wskazane w studium kolejne 19 m. Podsumowując – nowo projektowana część cmentarza stanowi fragment działki 384 o powierzchni około 887 mkw.”. Zdaniem organu nadzoru z przywołanego pisma wynika, że wymogów określenia strefy sanitarnej wraz z niezbędnymi ograniczeniami nie spełniono również wobec nowoprotęktowanej części cmentarza. Oznacza to, że uprzednia realizacja zabudowy np. mieszkaniowej w granicach strefy sanitarnej uniemożliwi lokalizację cmentarza zgodnie z przeznaczeniem określonym dla terenu 1.ZC.

Kolejno Wojewoda podniósł, że uchwała będąca przedmiotem skargi sporządzona została w oparciu o procedurę planistyczną przeprowadzoną na potrzeby uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 9 listopada 2010 r., nr XLIX/455/10 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów północno-wschodniej części wsi Gniechowice w rejonie drogi krajowej nr 35, drogi wojewódzkiej nr 346 i drogi powiatowej nr 1974, której nieważność stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 18 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 388/11).

Mocą uchwały nr XVIII/179/12 z dnia 23 lutego 2012 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich zmieniła pierwotną uchwałę intencyjną z dnia 29 lutego 2008 r., nr XVII/172/08 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów północno-wschodniej części wsi Gniechowice w rejonie drogi krajowej nr 35, drogi wojewódzkiej nr 346 i drogi powiatowej nr 1974, w zakresie załącznika graficznego określającego granice terenu objętego projektem planu. W rezultacie powyższego zawężono obszar objęty zaskarżonym planem miejscowym.

Odnosząc się do powyższego Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w niniejszej sprawie należało stosować przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r., o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871 ze zm.). Zgodnie bowiem z jej art. 4 ust. 2 do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ponadto, Wojewoda zauważył, że zgodnie z art. 28 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawny-

mi. Zdaniem organu nadzoru z przywołanej regulacji wynika, że stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest równoznaczne z przekreśleniem całej przeprowadzonej procedury planistycznej. Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy o planie zagospodarowania przestrzennego oznacza wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej jednej, choć najważniejszej, uchwały podejmowanej w procesie planowania. W obrocie prawnym pozostaje w szczególności uchwała rady o przystąpieniu do sporządzenia planu, określająca obszar objęty planem – co więcej – zobowiązująca do podejmowania kolejnych czynności planistycznych. Te zaś przy założeniu niezmienionego stanu faktycznego i prawnego pozostają aktualne. Mogą być zatem uznane, choć należy to czynić ostrożnie, za niewymagające powtórzeń, a gwarancją rzetelności w tej mierze stają się uprawnienia nadzorcze wojewody (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 1999 r. sygn. akt IV SA 1628/98 niepublikowany).

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy pomimo naniesionych zmian procedurę poprzedzającą podjęcie kwestionowanej uchwały ponowiono jedynie w zakresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu (zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p.). W pozostałym zakresie działano w oparciu o procedurę planistyczną przeprowadzoną dla uchwały nr XLIX/455/10 z dnia 9 listopada 2010 r. Jak natomiast wskazano wyżej, czynności podjęte w procedurze poprzedzającej uchwałę, której nieważność stwierdzono mocą orzeczenia sądowego lub rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody, zachowują swoją aktualność, ale jedynie przy założeniu niezmienionego stanu faktycznego i prawnego. W toku postępowania nadzorczego Wojewoda stwierdził, że w przypadku kwestionowanej uchwały warunek niezmienionego stanu faktycznego nie został dochowany. Postanowienia uchwały będącej przedmiotem skargi różnią bowiem się od ustaleń uchwały nr XLIX/455/10, w zakresie szerszym niż wynikało to z konieczności doprowadzenia projektu miejscowego planu do stanu zgodności z prawem. Zmianie uległy bowiem przeznaczenia poszczególnych terenów objętych planem. Precyzując ten zarzut skarżący wskazał, że tereny oznaczone obecnie symbolem 1.U/MN i 2.U/MN (zabudowy usługowej/teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) w poprzednim projekcie oznaczono jako tereny 1.MN i 2.MN (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej). Tereny oznaczone symbolem 1.M, 4.M i 5.M (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy zagrodowej, zabudowy usługowej), w poprzednim projekcie oznaczono jako tereny 1.RM/MN, 2.RM/MN i 3.RM/MN (zabudowy zagrodowej lub mieszkaniowej jednorodzinnej). Tereny 2.M i 3.M (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy zagrodowej, zabudowy usługowej) w pierwotnym projekcie oznaczono jako tereny 5.MN i 6.MN (zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej).

W ocenie organu nadzoru dokonanie modyfikacji projektu planu w powyższym zakresie zaktualizowało konieczność ponownej realizacji wymogów określonych w art. 17 u.p.z.p., które przewidują ściśle określoną kolejność procedury sporządzania miejscowego planu. Z brzmienia tegoż przepisu obowiązującego w dniu podjęcia uchwały intencyjnej wynika, że wójt wpieryw sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 17 pkt 4), a następnie uzyskuje opinie i uzgodnienia odpowiednich organów (art. 17 pkt 6 do 7). Oznacza to, że etap zaopiniowania i uzgodnień następuje dopiero po przygotowaniu pełnej treści projektu planu. Nie ulega wątpliwości, że organy opiniujące i uzgadniające powinny mieć możliwość zapoznania się z kompletną dokumentacją. Wojewoda zauważył przy tym, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dopuszcza możliwości wprowadzania dowolnych zmian w projekcie planu na każdym etapie procedury planistycznej, z pominięciem wymogów formalnych określonych w art. 17 u.p.z.p. Każda zmiana dokonana przez organ sporządzający projekt planu może bowiem prowadzić do naruszenia obszaru działania organów opiniujących i uzgadniających zgodnie z ich właściwością rzeczową. Ponadto, jak zauważył Wojewoda, przepisy dotyczące tworzenia miejscowych planów, zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skonstruowane zostały na zasadach współdziałania oraz uwzględniania interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów. Procedura planistyczna jako specyficznego rodzaju postępowanie prawotwórcze przewiduje konieczność dokonania szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych mających na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu miejscowego gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego planu.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie – w okolicznościach niniejszej sprawy – daleko idących zmian w postanowieniach projektu planu bez ponowienia procedury przewidzianej w art. 17 u.p.z.p. doprowadziło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, gdyż regulacje dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów, będące jednym z podstawowych elementów miejscowego planu, mają szczególnie istotne znaczenie w procedurze opiniowania i uzgadniania projektu planu przez właściwe organy. Odnosząc się do wyjaśnień Gminy, udzielonych w piśmie z dnia 16 października 2013 r., iż „W zakresie przeznaczenia terenów projekt planu został przedstawiony do ponownego uzgodnienia, jakim w tym zakresie było wyłożenie projektu

do publicznego wglądu” Wojewoda wyjaśnił, że ustawodawca nie uprawnił gminy do stosowania zamiennie instytucji uzgadniania i opiniowania projektu planu przez właściwe organy z procedurą wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Czym innym jest bowiem czynność wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, umożliwiającą składanie uwag do projektu, a czym innym procedura opiniowania i uzgadniania. Tym samym nie można przychylić się do stanowiska Gminy, że sam fakt wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu wyłącza konieczność ponowienia procedury wobec wprowadzonych zmian w przeznaczeniu terenów. Organ nadzoru zauważył też, że dokonane zmiany mogą mieć znaczący wpływ na postanowienia wydawane na etapie uzgodnienia, gdyż modyfikacja przeznaczenia terenów może skutkować np. wzrostem natężenia ruchu na drogach.

Wobec przewidzianych w planie terenów 1.M, 2.M, 3.M, 4.M, 5.M, 1.U/MN i 2.U/MN Wojewoda wskazał również na wadliwość badanej uchwały, w postaci niepełnej realizacji obowiązku określenia w miejscowym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W tym kontekście wyjaśnił, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W myśl § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W niniejszej uchwale ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości przewidziano w § 8 uchwały. Dla terenów 1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M, dla których przewidziano trzy podstawowe przeznaczenia (zabudowa mieszkaniowa, zagrodowa oraz usługowa), wspomniane wyżej parametry określono tylko dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej, pomijając wymóg określenia zasad scalania i podziału dla zabudowy usługowej. Z kolei wobec terenów 1.U/MN oraz 2.U/MN, przeznaczonych pod zabudowę usługową oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, określono wprawdzie zasady scalania i podziału nieruchomości dla obu przeznaczeń podstawowych, pominięto jednak wspomniane parametry dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, przewidzianej w § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały. Ustalenia zasad scalania i podziału odniesiono bowiem jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej.

Motywuując zasadność stwierdzenia nieważności § 5 pkt 4 kwestionowanej uchwały Wojewoda wyjaśnił, że w przepisie tym, w ramach ustaleń dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, na terenach objętych niniejszym planem wprowadzono ograniczenie, zgodnie z którym na jednej działce dopuszcza się wyłącznie jeden budynek mieszkalny.

Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis stanowi nieuprawnione ograniczenie praw przysługujących właścicielowi nieruchomości. Zauważył przy tym, że wprawdzie władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy. Przepisy ustawy przyznające gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie mają bowiem charakteru arbitralnego, z uwagi na co niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W niniejszej sprawie – zdaniem Wojewody – naruszenie proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki polega na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego. W jego ocenie potrzeby wspólnoty lokalnej w badanym przypadku są możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 ustawy oraz § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu celem zachowania ładu przestrzennego nie ma konieczności wprowadzenia dodatkowej regulacji ograniczającej użytkowanie terenu, polegającej na dopuszczeniu budowy tylko jednego budynku mieszkalnego na jednej działce.

Ponadto, Wojewoda nadmienił, że przez ustanowiony zakaz może dojść do sytuacji, w której gmina zmusza niejako inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie stanowi dodatkowe obciążenie dla właściciela gruntu nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego na danym terenie.

Wnosząc z kolei w skardze o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego w części obejmującej teren 2.MN oraz § 6 pkt 4 lit. a we fragmencie „2.MN”, § 8 pkt 1 we fragmencie „2.MN”, § 11 ust. 1 we fragmencie „2.MN”, § 21 pkt 1 we fragmencie „2.MN” uchwały Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w zakresie tegoż terenu zaniechano wystąpienia do właściwego ministra o zgodę na jego przeznaczenie na cele nierolnicze i niele-

śne. W tym kontekście organ nadzoru wskazał, że z dniem 25 maja 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503), która jednoznacznie wskazuje, że zgody ministra wymaga przeznaczenie na cele nierolnicze wszystkich gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, bez względu na zwartą powierzchnię obszaru projektowanego do takiego przeznaczenia. Oznacza to, że w dniu podjęcia uchwały nr XXXV/357/13 aktualne były przepisy zobowiązujące Gminę do uzyskania zgody ministra na przeznaczenie na cele nierolnicze również tych gruntów rolnych o wskazanych klasach bonitacyjnych, których zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha. Tymczasem w realiach niniejszej sprawy decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2009 r. Nr GZ.tr.057- 602-153/09 – na podstawie której w niniejszej uchwale przeznaczono grunty rolne na cele nierolnicze – została wydana w czasie obowiązywania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które wyłączały konieczność występowania o zgodę na odrolnienie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze nie przekraczał powierzchni 0,5 ha. W konsekwencji nie obejmowała ona wszystkich terenów wobec których zaskarżona uchwała zmieniała przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Wojewoda nie zgodził się przy tym ze stanowiskiem organu prezentowanym w toku postępowania nadzorczego jakoby skutek podjęcia uchwały Nr XLIX/455/10 doszło do skonsumowania decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zgody na odrolnienie i tym samym skutecznego przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych objętych tą uchwałą wywodząc, że wyrokiem z dnia 18 sierpnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność tejże uchwały, co skutkowało przywróceniem pierwotnego stanu tych gruntów.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uznała skargę w części dotyczącej załącznika graficznego w zakresie terenu 1.ZC oraz § 4 pkt 6 i § 16 uchwały, jak również w zakresie pkt. 5, a w dalszej części wniosła o jej oddalenie.

Motywuując powyższe organ wskazał, że skarga w zakresie pkt 1 dotyczy terenu istniejącego i w części doprojektowywanego cmentarza, oznaczonego w planie symbolem 1.ZC. Obecnie zagospodarowana część cmentarza jest terenem, który był usankcjonowany miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice gmina Kąty Wrocławskie z dnia 16 grudnia 1996 r., uchwalonym uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich nr XXXII/256/96. Wniosek o wyeliminowanie z obrotu prawnego § 3 pkt 7, § 6 pkt 5, § 11 ust. 2 pkt 9, § 12 ust. 2 pkt 15, § 14 ust. 2 pkt 10 organ uznał za błędny argumentując, że strefa sanitarna od cmentarza wskazana na rysunku planu do uchwały nr XXXV/357/13 obowiązuje na terenach: 1.M, 2.U, 3.MN, 3.KD-D, 7.KD-D i wynika z faktu, że cmentarz na działce 385 oraz na części działki 384 obręb Gniechowice został wyznaczony uchwałą nr XXXII/256/96 i jest użytkowany (wskazane pismem GP.7322-GNI.4-35.2008 z dnia 26 marca 2014 r.). Strefa sanitarna od cmentarza wynikająca z wyznaczenia nowoprojektowanej części na działce 384 nie ma z kolei – w jego opinii – wpływu na użytkowanie terenów objętych skarżoną uchwałą lecz na tereny sąsiednie, na których obowiązuje plan z 1996 r. W zakresie, w którym wykazano oddziaływanie cmentarza na tereny nieobjęte skarżoną uchwałą organ uznał skargę.

Odnosząc się do zarzutu istotnego naruszenia trybu sporządzania planu organ wskazał, że sporządzający plan uznał powtórzenie czynności wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu za wystarczające. Ponadto wyjaśnił, że na terenach 1.M, 2.M, 3.M, 4.M, 5.M, 1U/MN i 2.U/MN funkcje wskazane w planie: mieszkaniowa, zagrodowa i usługowa, są istniejące w tym obszarze i wynikają z obecnego zagospodarowania oraz z wcześniej obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego (tj. z uchwały nr XXXII/256/96). Sporządzający plan nie wprowadził żadnej innej formy funkcjonalno-przestrzennej, a jedynie usankcjonował obecne zagospodarowanie terenów. Tym samym w zakresie ponowienia czynności nie zaistniały przesłanki do dokonania uzgodnień i opiniowania.

Natomiast ustosunkowując się w zakresie wniosku o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 4 uchwały organ wskazał, że wbrew ustaleniom skarżącego, uchwała nr XXXV/357/13 nie narusza przepisów prawa, gdyż została sporządzona zgodnie z postanowieniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz poszanowaniem wszystkich praw konstytucyjnych. W opinii sporządzającego plan właściciel działki po wybudowaniu jednego budynku będzie miał możliwości dalszej zabudowy dokonując podziału nieruchomości. Celem wprowadzenia kwestionowanego ustalenia jest regulacja ilości gospodarstw domowych na danym obszarze, co w konsekwencji umożliwi poprawne oszacowanie „chłonności” terenu, określenie szacunkowej ilości mieszkańców danego terenu oraz dokonanie prognoz demograficznych, niezbędnych m.in. do oszacowania ilości dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym. Zapisy takie umożliwiają także określenie zapotrzebowania w wodę i ilość odprowadzanych ścieków (co jest istotne przy odpowiednim dobieraniu parametrów sieci) oraz odpadów komunalnych, jak też warunków komunikacyjnych. Według stanowiska sporządzającego plan miej-

scowy wprowadzenie ilości budynków na jednej działce jest spełnieniem wymogu określenia wskaźnika zagospodarowania terenu, a używając takie narzędzie sporządzający plan wypełnia ustawowo przyznany mu obowiązek chronienia i kształtowania ładu przestrzennego. Organ wskazał przy tym, że prawo własności nie ma charakteru samowolnego, gdyż na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek ochrony i dbania o dobro publiczne jakim jest ład przestrzenny.

W kwestii wskazanego w skardze naruszenia wymogów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych organ podzielił argumentację Wojewody.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 17 września 2014 r. skarżący podtrzymał swoje stanowisko w sprawie, natomiast w piśmie z dnia 24 września 2014 r. wnioskując o otwarcie zamkniętej rozprawy na nowo ze względu na ujawnienie się istotnych okoliczności po jej zamknięciu Wojewoda oświadczył, że rozszerza zarzuty skargi i wnosi o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego do uchwały w części obejmującej tereny dróg publicznych 2.KD-D i 7 KD-D oraz § 18 ust. 1 we fragmentach „2.KD-D” oraz „7.KD-D” zaskarżonej uchwały. W tym kontekście Wojewoda wskazał, że również wobec tych terenów w toku procedury planistycznej zaniechano uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze.

W dniu 30 września 2014 r. Sąd uwzględnił powyższy wniosek i otworzył rozprawę na nowo, a odpis pisma zawierający rozszerzenie skargi postanowił doręczyć organowi celem ustosunkowania się do zawartych tam zarzutów i wniosków.

Organ zaniechał zajęcia stanowiska w kwestii rozszerzenia skargi, natomiast pełnomocnik skarżącego na kolejnej rozprawie, wyznaczonej na dzień 15 stycznia 2015 r., podtrzymała stanowisko Wojewody w sprawie.

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

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

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

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

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym na dzień 28 lutego 2008 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 sierpnia 2013 r. (nr XXXV/357/13) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice, gmina Kąty Wrocławskie, dla terenów północno-wschodniej części wsi Gniechowice

w rejonie drogi krajowej nr 35, drogi wojewódzkiej nr 346 i drogi powiatowej nr 1974. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, a które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Ponadto, przy jej uchwalaniu doszło o istotnego naruszenia przewidzianego prawem trybu.

Przede wszystkim wskazać należy, że kwestionowana uchwała obejmuje teren, który został przewidziany pod lokalizację cmentarza i oznaczony na rysunku planu symbolem 1.ZC. Przyjmując takie przeznaczenie terenu organ zobligowany był do tego, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów, jakie ustawodawca przewidział dla lokalizacji terenu pod cmentarz, co też wynika wprost z brzmienia art. 16 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w miejscowym planie określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Stosownie do postanowień art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.) cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Powinny one znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (art. 5 ust. 1 cyt. ustawy). Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Jak słusznie zauważył skarżący w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza niezbędne jest wprowadzenie pełnego przebiegu strefy ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Lokalizacja cmentarza nie ogranicza się bowiem tylko do wyznaczenia terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz również obejmuje – zgodnie z postanowieniami cyt. wyżej rozporządzenia – obszar strefy ochrony sanitarnej, którego celem jest nie tylko zabezpieczenie pod względem sanitarnym, ale również ochrona praw właścicieli terenów sąsiadujących z cmentarzem. Brak w planie miejscowym regulacji w przedmiocie strefy ochronnej uniemożliwia dochodzenie przez właścicieli terenów sąsiednich ewentualnych roszczeń o ograniczenie bądź całkowite uniemożliwienie korzystania z ich prawa własności (por. wyrok NSA z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1625/11, Lex nr 1151960).

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy strefa taka nie została ujęta w całości na rysunku stanowiącym załącznik graficzny do badanej uchwały, w efekcie czego znaczna część przebiegu strefy znajduje się poza granicami zaskarżonego planu. Z przedstawionych Sądowi akt wynika, że cmentarz obejmuje w całości działkę o nr 385 oraz ok. 65 m. działki nr 384, mierząc od granicy z działką nr 385. Tak określony teren został przeznaczony na cmentarz w uchwale z dnia 16 grudnia 1996 r. (nr XXXII/256/96) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice. Natomiast obowiązujący od 2013 r. miejscowy plan powiększył teren cmentarza, w rezultacie czego jego nowo projektowana część stanowi fragment działki nr 384 o pow. ok. 887 m<sup>2</sup>. Zaniechanie określenia strefy ochrony sanitarnej nowoprojektowanej części cmentarza może uniemożliwić jego realizację, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego, a rozpoczęciem budowy właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym pozbawić gminę możliwości realizacji tegoż przedsięwzięcia.

Skoro zatem przedmiotowy plan miejscowy nie obejmuje całej strefy ochrony sanitarnej cmentarza, to oznacza to, że został on uchwalony z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa. Wobec tego tut. Sąd zobligowany był do stwierdzenia nieważności załącznika graficznego kwestionowanej uchwały w części obejmującej teren 1.ZC oraz § 3 pkt 7, § 4 pkt 6, § 6 pkt 5, § 11 ust. 2 pkt 9, § 12 ust. 2 pkt 15, § 14 ust. 2 pkt 10, oraz § 16 tekstu uchwały, które to przepisy stanowią o wyznaczeniu strefy ochronnej cmentarza z naruszeniem przywołanych regulacji ustawowych oraz postanowień cyt. rozporządzenia w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Sąd podzielił także zarzuty skargi co do istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu stwierdzając – wbrew argumentacji organu – iż nie można uznać za wystarczające powtórzenie czynności planistycznych sprowadzających się wyłącznie do wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania prze-



strzennego do publicznego wglądu. W tym kontekście wskazać należy, że zaskarżona uchwała sporządzona została na podstawie procedury planistycznej, jaką przeprowadzono na potrzeby uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 9 listopada 2010 r., Nr XLIX/455/10 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gniechowice w rejonie drogi krajowej nr 35, drogi wojewódzkiej nr 346 i drogi powiatowej nr 1974, która to następnie została wyeliminowana z obrotu prawnego wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 388/11.

Uchwałą nr XVIII/179/12 z dnia 23 lutego 2012 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich zmieniła pierwotną uchwałę intencyjną z dnia 29 lutego 2008 r. w zakresie załącznika graficznego, co w efekcie doprowadziło do zwężenia obszaru objętego zaskarżonym planem. Następnie ponowiono procedurę planistyczną poprzedzającą podjęcie kwestionowanego aktu jedynie w zakresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Sąd podziela pogląd, że w przypadku stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlega uchwała stanowiąca zwieńczenie procedury planistycznej. Tym samym przyjąć należy, że nie jest konieczne ponowienie w całości procedury planistycznej, jednakże tylko wówczas gdy nie zostają zmienione okoliczności stanu faktycznego lub prawnego. Taka jednak sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Jak bowiem zauważył Wojewoda postanowienia uchwały podlegającej ocenie tutaj. Sądu różnią się od tych, które zawarto w uchwale nr XLIX/455/10 w zakresie przeznaczenia poszczególnych terenów. I tak, tereny oznaczone obecnie symbolem 1.U/MN i 2.U/MN (zabudowa usługowa/teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) w poprzednim projekcie oznaczono jako tereny 1.MN i 2.MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), obszary określone symbolem 1.M, 4.M i 5.M (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa, zabudowa usługowa), w poprzednim projekcie oznaczono jako tereny 1.RM/MN, 2.RM/MN i 3.RM/MN (zabudowa zagrodowa lub mieszkaniowa jednorodzinna). Z kolei tereny 2.M i 3.M przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę zagrodową, zabudowę usługową w pierwotnym projekcie oznaczono jako tereny 5.MN i 6.MN – będące zabudową mieszkaniową jednorodziną.

W ocenie Sądu charakter powyższej modyfikacji obligował organ do ponowienia procedury planistycznej wyznaczonej brzmieniem art. 17 u.p.z.p. Zaniechanie powyższemu doprowadziło z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a to z tego względu, że postanowienia określające przeznaczenie terenów stanowią fundamentalną część miejscowych planów i nie mogą zostać przyjęte bez uprzedniego zapoznania się z nimi przez inne podmioty, których udział w złożonej i skomplikowanej procedurze planistycznej jest ustawowo wymagany. Skoro więc zgodnie z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego obowiązany jest między innymi do wystąpienia o opinie o projekcie planu do organów wskazanych w pkt 6 lit. a oraz do wystąpienia o uzgodnienie projektu planu z organami wskazanymi w pkt 6 lit. b, to naruszenie tego wymogu stanowi w perspektywie lokalnej procedury legislacyjnej rażące uchybienie, które musi skutkować sankcją nieważności. Organy sprawujące władztwo planistyczne związane są bowiem treścią uzgodnień poczynionych przez właściwe podmioty.

Z tych też względów Sąd podzielił stanowisko Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności załącznika graficznego do uchwały w części obejmującej tereny 1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M oraz § 4 pkt 2, § 6 pkt 4 lit. b we fragmencie: „1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M”, § 8 pkt 2 i 3, § 12, § 21 pkt 1 we fragmencie „1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M”, jak też załącznika graficznego do uchwały w części obejmującej tereny 1.U/MN i 2.U/MN oraz § 4 pkt 3, § 6 pkt 4 lit. c, § 8 pkt 4, § 13, § 21 pkt 1 we fragmencie: „1.U/MN, 2.U/MN” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 17 pkt 6 i 7 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Co więcej, wobec terenów oznaczonych w zaskarżonej uchwale symbolem 1.M, 2.M, 3.M, 4.M, 5.M, 1.U/MN i 2.U/MN wskazać także należy na wadliwość polegającą na niepełnej realizacji obowiązku określenia w miejscowym planie szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W tym miejscu wyjaśnić trzeba, że w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które rada gminy obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak – jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie – obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253 - 254). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 elementów rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruszy ww. przepis.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Stosownie do § 4 pkt 8 roz-

porządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, unormowania określające szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości winny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Jeżeli zatem rada gminy uznała, że istnieje konieczność uregulowania w planie omawianej materii, to zobligowana była do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym określając wszystkie parametry wymienione w § 4 pkt 8 rozporządzenia (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011 r., II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 II OSK 777/11 CBOSA, [nsa.gov.pl](http://nsa.gov.pl)). W badanej sprawie dla terenów oznaczonych symbolem 1.M, 2.M, 3.M, 4.M i 5.M, dla których przewidziano trzy podstawowe przeznaczenia (zabudowa mieszkaniowa, zagrodowa oraz usługowa), wspomniane wyżej parametry określono tylko dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej, pomijając wymóg określenia zasad scalania i podziału dla zabudowy usługowej. Z kolei wobec terenów 1.U/MN oraz 2.U/MN, przeznaczonych pod zabudowę usługową oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, określono wprawdzie zasady scalania i podziału nieruchomości dla obu przeznaczeń podstawowych, pominięto jednak wspomniane parametry dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, przewidzianej w § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały. Ustalenia zasad scalania i podziału odniesiono bowiem jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej. Wobec tego nie sposób uznać, że w zakresie w jakim lokalny prawodawca został zobligowany do określenia w miejscowym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału wypełnił on dyspozycję ustawodawcy.

Zasadnie też Wojewoda Dolnośląski wywiódł, że § 5 pkt 4 dopuszczający lokalizację na jednej działce wyłącznie jednego budynku mieszkalnego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. W tym kontekście należy przede wszystkim wyjaśnić, że z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wynika wola ustawodawcy pozostawienia organom uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego przy jednoczesnym jednak obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co też przesądza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa. Przyznanie więc gminie władztwa planistycznego nie oznacza, że sposób i tryb kształtowania ładu przestrzennego pozostawiony został wyłącznemu uznaniu gminy. Przeciwnie – uchwała rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, który jak wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP jest źródłem prawa, choć jego obowiązywanie jest ograniczone pod względem terytorialnym do obszaru gminy. Uchwała taka, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza również, że interpretacja przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 430/08), w tym art. 2, art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji RP. Oczywiście jest, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności, wprowadzając nie tylko możliwość, ale i zakaz zabudowy nieruchomości, lub też to ograniczając. Jednakże samodzielność gminy w tejże materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również nakazuje uwzględnić prawo własności.

Zakwestionowana przez skarżącego regulacja ograniczającą prawo zabudowy nieruchomości stanowi wyraz przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego. Za zasadnością jej wprowadzenia nie może bowiem przemawiać prezentowana przez organ argumentacja, iż celem niniejszego przepisu jest ustalenie ilości gospodarstw domowych oraz mieszkańców na określonym terenie, co w efekcie ma przyczynić się do prognozowania zapotrzebowania w media wodno-kanalizacyjne oraz obsługę komunikacyjną terenu. W rozpatrywanym przypadku, analiza przedłożonej wraz ze skargą dokumentacji planistycznej nie pozwala przyjąć, że osiągnięcie powyżej wyrażonych zadań i celów nie będzie możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki. Poza ogólnym sformułowaniem zadań, jakie przepisy prawa nakładają na wspólnotę samorządową jaką jest Gmina, autor odpowiedzi na skargę nie wykazał, że w tym konkretnym przypadku, potrzeby wspólnoty lokalnej nie będą możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi służących kreowaniu ładu przestrzennego, które wynikają wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. Ponadto – jak słusznie zauważył skarżący – ustanowienie niniejszego zakazu może prowadzić do sytuacji, w której inwestor będzie zmuszony do dokonania podziału działki przed uzyska-

niem pozwolenia na budowę w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie, które zasugerował również organ w udzielonej odpowiedzi na skargę, stanowi jednak niczym nieuprawnione obciążenie i ograniczenie dla właściciela gruntu, nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego.

Wreszcie, wskazać należy, że stwierdzeniu nieważności podlegał także załącznik graficzny w części obejmującej teren 2.MN oraz § 6 pkt 4 lit. a we fragmencie „2.MN”, § 8 pkt 1 we fragmencie „2.MN”, § 11 ust. 1 we fragmencie „2.MN” i § 21 pkt 1 we fragmencie „2.MN” jak również załącznik graficzny do uchwały w części obejmującej tereny dróg publicznych 2.KD-D i 7.KD-D oraz § 18 ust. 1 we fragmentach „2.KD-D” oraz „7.KD-D” uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przeznaczając powyższe tereny na cele nierolnicze i nieleśne w toku procedury planistycznej zaniechano uzyskania zgody na ich wyłączenie z produkcji rolnej i leśnej. Decyzja bowiem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2009 r. (nr GZ.tr.057-602-153/09) – na podstawie której w niniejszej uchwale wyłączono z produkcji rolnej grunty – została wydana w stanie prawnym, który taki obowiązek nakładał, ale tylko w przypadku, gdy zwarty obszar użytków rolnych klas I–III projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze przekraczał powierzchnię 0,5 ha. Tymczasem zgodnie z przywołaną powyżej regulacją ustawową, obowiązującą w dacie podjęcia uchwały, dokonanie w miejscowym planie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone uzyskaniem zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi niezależnie od powierzchni zwartego obszaru projektowanego do takiego przeznaczenia. Tym samym podejmując zaskarżoną uchwałę organ zobligowany był do uzupełnienia procedury poprzez wystąpienie do właściwego ministra o zgodę na przeznaczenie gruntów opisanych symbolem 2.MN, 2.KD-D oraz 7.KD-D na cele nierolnicze. Uchybienie temu wymogowi stanowi z kolei istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały w opisanej części.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 – orzekł jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, natomiast rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.