



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6026

WYROK NR II SA/WR 100/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału II Kinga Jezierska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2015r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Radwanice

z dnia 30 grudnia 2013 r. nr XXVI/133/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Radwanice i Pudło

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Radwanice na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Radwanice nr XXVI/133/13 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Radwanice i Pudło.

Organ nadzoru zaskarżając w całości uchwałę i formułując zarzuty odnoszące się do naruszenia zasad i trybu sporządzania planu, zakwestionował:

- 1) brak przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaganej przez art. 46 i nast. ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.),
- 2) § 3 ust. 2 pkt 3 lit. c, § 4 ust. 8, § 5 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 2 pkt 2, § 7 ust. 11 zdanie trzecie, § 16 ust. 1, 2 i 3 oraz ustalenia planu zawarte na załączniku nr 1 i 2 do przedmiotowej uchwały w zakresie, w jakim wskazują graficzny przebieg obwodnicy Radwanic, ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 oraz ust. 3 pkt 4b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwana dalej u.p.z.p.) w zw. z § 3 pkt 4, § 4 pkt 1, 6 i 9 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz w zw. z art. 35 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) i art. 2 i 7 Konstytucji RP, polegające na ustaleniu „orientacyjnych linii rozgraniczających dla wschodniej obwodnicy Radwanic”, w treści i na rysunku uchwały oraz nadaniu tym zapisom różnego charakteru prawnego;
- 3) § 16 ust. 1 uchwały oraz ustalenia planu zawarte na załączniku nr 1 i 2 do uchwały w zakresie, w jakim wskazują graficzny przebieg obwodnicy Radwanic z powodu naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w związku z § 7 pkt 1 i 3 r.M.I., poprzez uchwalenie planu dla terenu nie objętego uchwałą nr XII/54/11 Rady Gminy Radwanice z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Radwanice i Pudło w zakresie w jakim ustalają rezerwę terenu pod docelowy przebieg obwodnicy Radwanic w obrębie Łągoszów Wielki i w obrębie Przesieczna, uwidocznionych na załączniku nr 1 i 2 do uchwały;
- 4) obszary wyznaczone na rysunku planu jako P.EW, R.EW, EW oraz EW-8, EW-10 i EW-14 uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 oraz ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 oraz § 8 ust. 2 r.M.I., poprzez brak ustalenia parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu oraz wskazania wprowadzonych ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu;
- 5) obszar wyznaczony na rysunku planu jako P.EW i nieoznaczony obszar lokalizacji elektrowni wiatrowej w zakresie w jakim wykracza poza obręb Pudło oraz strefę ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów dla obszarów oznaczonych na rysunku planu jako R.EW i P.EW w zakresie w jakim wykraczają poza obręb Radwanice oraz obręb Pudło, co narusza art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 7 pkt 1 i 3 r.M.I. z powodu uchwalenia planu dla terenu nie objętego uchwałą intencyjną Nr XII/54/11;
- 6) § 7 ust. 10 uchwały z powodu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 114 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), poprzez brak określenia poziomu hałasu dla terenów o różnych funkcjach i różnych zasadach zagospodarowania, odnośnie terenów występujących w uchwale;
- 7) brak określenia w uchwale elementu obligatoryjnego, tj. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobów ich realizacji oraz linii zabudowy i gabaryty obiektów, w stosunku do terenów MW, MPT, A i P,E, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.; 8) § 11 ust. 2 pkt 4 i ust. 8, 9 i 10 uchwały, poprzez naruszenie w sposób istotny art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., polegające na ustaleniu zasad dokonywania podziałów nieruchomości dokonywanej na podstawie procedury podziału nieruchomości, o której mowa w art. 93 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r., Nr 268, poz. 2663), z przekroczeniem kompetencji;

- 9) § 15 ust. 1 pkt 1 zdanie trzecie we fragmencie „po uzyskaniu zgody właścicieli sieci i terenów:” i § 15 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „wyłącznie za zgodą właściciela sieci i urzędzeń, a także właścicieli i użytkowników terenów, których to będzie dotyczyć”, § 15 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez użytkownika oczyszczalni”, § 15 ust. 4 pkt 6 we fragmencie „na warunkach określonych przez administratora cieków”, § 15 ust. 5 pkt 4 we fragmencie „po uzyskaniu od Operatora Systemu Dystrybucyjnego warunków na przebudowę linii i zawarcia stosownej umowy lub porozumienia o przebudowę sieci elektroenergetycznej”, § 15 ust. 5 pkt 5 lit. a we fragmencie: „po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 15 ust. 5 pkt 5 lit. b we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela sieci”, § 15 ust. 5 pkt 6 zdanie drugie we fragmencie „w porozumieniu z organami nadzorczymi energetyki”, § 15 ust. 6 pkt 2 poprzez wprowadzenie wymogu uzgadniania z TP S.A oraz UKE wszelkich zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie telekomunikacji, § 15 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „w uzgodnieniu z operatorem sieci” i „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych dostarczania paliwa gazowego przez przedsiębiorstwo energetyczne”, § 15 ust. 9 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez właściciela rowów,” poprzez naruszenie w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I. polegającym na wykroczeniu poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 10) § 15 ust. 5 pkt 4 zdanie drugie uchwały w brzmieniu: „Koszt przebudowy istniejącej linii będzie ponosiła gmina lub właściciel terenu”, poprzez naruszenie art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. przez stanowienie prawa przez Radę Gminy w zakresie, w jakim nie posiada kompetencji do dokonania jakichkolwiek regulacji;
- 11) § 15 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „i projektowanych” uchwały naruszający w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 6 ust. 1 u.p.z.p., poprzez umożliwienie projektowania dowolnego przebiegu linii napowietrznych wysokiego napięcia ustalając w ich obszarze korytarze, na których wprowadzono zakaz zabudowy;
- 12) § 4 ust. 11 we fragmencie „projektowanych” ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 oraz art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.;
- 13) § 15 ust. 10 pkt 1 i 2 uchwały naruszającego w sposób istotny art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 1, art. 6m ust. 1 oraz art. 6a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1993 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), poprzez przekroczenie kompetencji przyznanых radzie gminy w zakresie władztwa planistycznego;
- 14) § 10 ust. 2 pkt 7, 8 we fragmencie „lub usługowe” i pkt 9 we fragmencie „oraz 1 stanowisko na 40 m² p.u. usług”, § 10 ust. 6 we fragmencie „z dopuszczeniem usług turystycznych” oraz § 11 ust. 5 we fragmencie „i hodowlanych” ze względu na naruszenie zasad sporządzania planu określonych w art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 2 Konstytucji RP, poprzez sprzeczne określenie przeznaczenia dla terenów oznaczonych w treści uchwały MP, US i RU;
- 15) wyznaczenie na rysunku planu terenów oznaczonych symbolami: R.57E, R.87KS, RP, dla których nie wprowadzono ustaleń w treści planu, co narusza w sposób istotny § 8 ust. 2 r.M.I.;
- 16) naruszenie zasad sporządzania planu ustalonych w § 8 ust. 2 r.M.I., polegające na różnym sposobie oznaczenia terenów dróg na rysunku nr 1 i rysunku nr 2 załączonych do uchwały w stosunku do oznaczeń w treści planu, co sprawia, że dla terenów dróg oznaczonych na załączniku nr 2 KDG(Z), KDL i KDD brak jest ustaleń w treści uchwały;
- 17) naruszenie zasad sporządzania planu ustalonych w § 8 ust. 2 r.M.I., ujawnione na załączniku nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim nie wprowadzono oznaczenia dla wrysowanej strefy (korytarzy) od linii elektroenergetycznych i w załączniku nr 2 do uchwały, w zakresie w jakim dla określenia terenu specjalnej ochrony, w legendzie użyto takiego samego oznaczenia, jak dla granic stref ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, czym naruszono również art. 6 ust. 2 u.p.z.p., poprzez nadużycie władztwa planistycznego przyznanego radzie gminy w zakresie ograniczenia prawa własności;
- 18) § 40 ust. 2 uchwały we fragmencie „mieszkalne z” naruszający w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez brak określenia w uchwale elementu obligatoryjnego dla tego przeznaczenia, tj. brak określenia liczby miejsc parkingowych dla obiektów mieszkalnych;
- 19) § 15 ust. 3 pkt 3 we fragmencie „na okres tymczasowy” naruszający art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399), poprzez przekroczenie kompetencji i dokonanie nieuprawnionej modyfikacji przepisu rangi ustawowej;

20) naruszenie w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ustalenia sprzeczne z postanowieniami studium Gminy Radwanice dotyczące terenów R.217 MNU, R.222. MNU, R.135-136 P, R.27 MN, P.2 MPU, części terenów przeznaczonych w niniejszym planie pod tereny rolne (R), a oznaczonych w studium jako: RA.1.ZD, RA.1.MW, RA.18.MP i RA.6.MP, RA.6.MN oraz RA.4.ZP, jak również terenów oznaczonych w planie jako R.3 MPU, R.196 MNU, R.208 MNU, R.212 MNU, R.217 MNU, R.218 MNU, R.46 MNU, R.48 MNU, R.51-53 MNU, R.56 MNU, R.59-69 MNU.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz o zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych. Wyjaśnienia i uzasadnienia podniesionych przez organ nadzoru zarzutów zawiera obszernie uzasadnienie do skargi.

Odpowiadając na skargę skarżony organ gminy uznał skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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 wymiar 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 (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 270 ze zm., dalej jako u.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 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po podaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, że sama Rada Gminy wносиła o uwzględnienie skargi w całości. W pełni uzasadnione było zatem zgodne stanowisko stron, że opisane w skardze naruszenia odnoszące się zasad i tryb sporządzania planu miejscowego pociągają za sobą na zasadzie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność całego planu.

Odnosząc się pierwszego z zarzutów skargi przyjdzie zauważyć, że w dokumentacji planistycznej znajduje się opatrzony datą: „grudzień 2013r.” dokument pt.: „Prognoza oddziaływania na środowisko przyrodnicze”, który to dokument, jak wynika z informacji zawartych w obwieszczeniu z dnia 5 listopada 2013 r. został wyłożony wraz z projektem planu do publicznego wglądu. Ponadto w aktach sprawy zalega wydana na podstawie art. 53 i art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) – dalej powoływanej jako: „u.o.o.ś.” – opinia RDOŚ we Wrocławiu z dnia 8 marca 2012 r. dotycząca zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko w przypadku uchwalania planu. Dochowanie powyższym wymogom nie daje jednak podstaw aby uznać, że w przypadku zaskarżonej uchwały została przeprowadzona prawidłowa procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przede wszystkim należy zauważyć, że w toku procedury planistycznej organ planistyczny nie uzyskał wymaganych w art. 54 ust. 1 w związku z art. 57 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś. opinii i uzgodnień. Z przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, że RDOŚ w opinii z dnia 6 grudnia 2012 r. – wydanej na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 2 i art. 54 ust. 1 u.o.o.ś. – w sposób negatywny zaopiniował przedłożony projekt planu i sporządzoną dla niego prognozę. Z treści tej opinii wynika, że z uwagi na możliwość wystąpienia negatywnego oddziaływania wskazanych w tym dokumencie ustaleń projektu planu na środowisko przyrodnicze, w tym na przyrodę Przemkowskiego Parku Krajobrazowego oraz przedmioty ochrony obszarów Natura 2000: Stawy Przemkowskie i Bory Dolnośląskie, jak również na człowieka, przy jednoczesnym braku w prognozie oddziaływania na środowisko merytorycznej analizy i oceny wpływu ustaleń planu na wymienione powyżej elementy środowiska, RDOŚ negatywnie zaopiniował przedłożony projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. RDOŚ uzależnił możliwość wydania pozytywnej opinii od spełnieniu następujących warunków: 1) odstąpienia od przeznaczenia terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych lub przedłożeniu prognozy oddziaływania na środowisko zawierającej merytoryczną analizę i ocenę wpływu realizacji elektrowni wiatrowych na środowisko przyrodnicze terenu, w tym na przyrodę Przemkowskiego Parku Krajobrazowego oraz przedmioty ochrony Obszarów Specjalnej Ochrony ptaków Natura 2000: Stawy

Przemkowskie PLB020003 i Bory Dolnośląskie PLB020005 – o ile nie wykaże ona znacząco negatywnego wpływu inwestycji wiatrowej na ww. elementy przyrody; 2) przedłożenia prognozy oddziaływania na środowisko zawierającej rzetelną merytoryczną analizę i ocenę wpływu realizacji planowanego nowego zainwestowania (zabudowy mieszkaniowej i produkcyjnej) w południowo-zachodniej części terenu objętego projektem plan, na przyrodę Przemkowskiego Parku Krajobrazowego. Analiza dokumentacji planistycznej nie wskazuje aby po uzupełnieniu powyższych braków organ planistyczny przedłożył ponownie do zaopiniowania RDOŚ projekt planu wraz z poprawioną prognozą oddziaływania na środowisko. O spełnieniu takiego wymogu nie świadczy wydane na podstawie art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 17 pkt 6 lit b tiret drugie u.p.z.p. – postanowienie RDOŚ we Wrocławiu z dnia 23 października 2013 r. Dotyczy ono bowiem jedynie uzgodnienia projektu planu dla terenów zlokalizowanych w granicach otuliny Przemkowskiego Parku Krajobrazowego. Wobec powyższego, należy zgodzić się z organem nadzoru, który zarzucił Radzie Gminy, że ta uchwalila uchwałę w przedmiocie planu miejscowego bez przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z przepisami u.u.o.ś., co narusza art. 46 pkt 1 tej ustawy. W związku z powyższym już z tego powodu zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi również należało podzielić stanowisko organu nadzoru, który powołując się na treść art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz wypracowane w judykaturze stanowisko dotyczące zwrotu „linia rozgraniczająca” (vide: wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10) dowodził, że linia rozgraniczająca, która jest jednym z obligatoryjnych elementów m.p.z.p. winna być obiektem o „grubości”, szerokości najmniejszej z możliwych do fizycznego (realnego) wytyczenia, rozgraniczającym obszary o różnym przeznaczeniu. Z pewnością natomiast za linię rozgraniczającą nie można uznać obszar gruntu o szerokości jaką przyjęto w zaskarżonej uchwale. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 1 uchwały, przedmiotem planu są: „przeznaczenie terenów oraz obowiązujące linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach” (pkt 1), „warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu” (pkt 2), fasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji” (pkt 3), „tymczasowe sposoby zagospodarowania, urządzania oraz użytkowania terenów” (pkt 4) oraz „skutki prawne uchwalenia zmiany planu” (pkt 5). Jednocześnie uchwała wskazuje, że na ustalenia, o których mowa w ust. 1 składają się, m.in. ustalenia zawarte na rysunku planu dotyczące „orientacyjnych linii rozgraniczających dla wschodniej obwodnicy Radwanic” (§ 3 ust. 2 pkt 3 lit. c przedmiotowej uchwały). Paragraf 4 ust. 8 uchwały wprowadza natomiast pojęcie orientacyjnych linii zabudowy, wskazując, że taki charakter mają linie zabudowy „tylko w odniesieniu do rezerwy terenu pod wschodnią obwodnicę Radwanic w ciągu drogi krajowej nr 12”. Z kolei w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały wskazano, że obowiązującymi ustaleniami planu są oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku planu w tym „linie zabudowy, o których mowa w pkt 4 j[przyp. nieprzekraczalne linie zabudowy] i 5) [przyp. zewnętrzna granica Terenu Górniczego „Sierszowice I”, będąca jednocześnie wschodnią granicą złoża „Radwanice”] odnoszące się do przypadków określonych w ust. 2 pkt 1) i 2) zmieniają swój przebieg stosownie do nowego przebiegu linii rozgraniczających.”. Jednocześnie w § 4 pkt 8 uchwały Rada Gminy zdefiniowała zwrot „orientacyjna linia zabudowy” wskazując, że linia ta odnosi się tylko „do rezerwy terenu pod wschodnią obwodnicę Radwanic w ciągu drogi krajowej nr 12.” Zgodnie z § 5 ust. 2 uchwały: „Następujące oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku planu nie są obowiązującymi ustaleniami planu i mają charakter informacyjny: 1) granice obrębów Radwanice i Pudło, 2) orientacyjne linie rozgraniczające tereny o różnych sposobach użytkowania. Dotyczy to wyłącznie granic pasa drogowego obwodnicy Radwanic w ciągu drogi krajowej nr 12 kategorii G 1/2, do wyznaczenia – na podstawie przepisów szczególnych, (...)”. Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały załącznikiem do uchwały są dwa rysunki: rysunek w skali 1:2.000 – siedliska i tereny rozwojowe (załącznik nr 1) oraz rysunek w skali 1:5.000 – tereny otwarte (załącznik nr 2). Na obu załącznikach wyrysowano projektowaną obwodnicę Radwanic w ciągu drogi krajowej nr 12. W § 16 zaskarżonej uchwały postanowiono: „1. Rezerwa pod wschodnią obwodnicę drogową kategorii G1/ 2 (rez.) o szerokości pasa 40 m. Realizacja drogi będzie się odbywać na podstawie przepisów szczególnych o zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, ze zm.). 2. Do czasu realizacji drogi zakazuje się wznoszenia budynków i budowli w pasie rezerwy terenu. 3 Obowiązuje § 7 ust. 11 niniejszej uchwały”. Cytowane przepisy uchwały wyznaczają orientacyjny, a więc mogący ulec zmianie, przebieg drogi – przyszłej obwodnicy miasta Radwanice we wschodniej części obrębu Radwanice: a) na terenach objętych planem, oznaczonych symbolem R (tereny rolnicze), graniczących z terenami oznaczonymi symbolami: W (wody otwarte cieków melioracyjnych), R.210 KS i R.209 KS (tereny obsługi komunikacji samochodowej), R.207 MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług wbudowanych), R.208 MNU i R.213 MNU (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług wbudowanych i wolnostojących), RP (tereny nie opisane w ani uchwale, ani w legendzie rysunku planu) oraz

b) poza terenami objętymi planem: w obrębie Łagoszów Wielki i w obrębie Przesieczna, czyniąc dla tego terenu ustalenia szczegółowe.

Zgodzić się należy z Wojewodą, że możliwość lokalizacji dróg publicznych o nieokreślonym „orientacyjnym” przebiegu (nieoddzielonych liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu) może oznaczać dowolne wyznaczenie danej drogi łączące się ze zmianą ustalonego już w planie przeznaczenia części obszaru, przez który droga ta będzie przebiegała. Tym samym orientacyjne wytyczenie drogi bez wyznaczenia jej liniami rozgraniczającymi oraz wprowadzenie w tekście planu konkretnych postanowień dla tego orientacyjnego przebiegu nie pozwala na ustalenie przeznaczenia terenu, przez który ma ona przebiegać. Linie rozgraniczające powinny być bowiem jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą one być wiążące, aby nie pozostawić innemu niż rada organowi możliwości ich przesuwania poza planem (m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 131/14, wyrok NSA z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10). Ponadto nie można zauważyć, że niektóre z powołanych fragmentów uchwały wzajemnie się wykluczają. Z jednej strony § 3 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały wskazuje, że orientacyjna linia rozgraniczająca dla wschodniej obwodnicy Radwanic zawarta na rysunku planu stanowi ustalenie tego planu, a z drugiej strony § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały mówi, że ww. orientacyjna linia rozgraniczająca ma charakter informacyjny i nie jest obowiązującym ustaleniem planu.

Podzielić także należało stanowisko organu nadzoru, zgodnie z którym przyjętych regulacji nie można usprawiedliwiać faktem realizacji obwodnicy na podstawie tzw. ustawy autostradowej. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012. Planowana budowa wschodniej obwodnicy Radwanic jest niewątpliwie inwestycją celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zatem w przypadku umieszczenia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy określić granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Budowa obwodnicy miasta Radwanice miałaby zostać zaliczona do drogi publicznej o kategorii drogi krajowej – Nr 12. Ustalenie jej przebiegu i budowa przekracza zakres kompetencji organów gminy. Wytyczenie drogi w miejscowym planie miejscowym może zostać dokonane wyłącznie z zachowaniem procedur ustalonych w przepisach szczególnych (np. art. 44 u.p.z.p., art. 11 a i nast. ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji drogowej), która jednoznacznie wskazywałaby przebieg planowanej do budowy drogi. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wytyczenie drogi (rezerwy pod drogę) musi mieć charakter jednoznaczny, tzn. przebieg nowej drogi musi wyraźnie wskazywać działki, przez które ma przebiegać, jak i granice przewidywanego przebiegu drogi. Niedopuszczalne jest wskazywanie „orientacyjnego” przebiegu planowanej drogi. W skarżonej uchwale nie spełniono również wymogów ustawowych dotyczących zasad sporządzania miejscowego planu, w szczególności wynikających z regulacji art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. oraz § 3 pkt 4 i § 4 pkt 1 i 9 r.M.I. Zamiast jednoznacznych linii rozgraniczających obszar rezerwy pod drogę, ustalono linie orientacyjne, wprowadzając jednocześnie zakaz zabudowy na tych terenach. Przebieg linii rozgraniczających ma również wpływ na przebieg linii zabudowy, które ulegałyby przesunięciu w zależności od zmiany przebiegu linii rozgraniczających. Należy także przypomnieć, że ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży konstytucyjnych zasad: praworządności, określonej w art. 7 Konstytucji RP oraz poszanowania prawa własności, określonej w art. 64 Konstytucji RP.

Odnosząc się jeszcze do § 16 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym realizacja drogi będzie odbywać się na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.), wskazać należy, że wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie jest uzależnione od wytyczenia przebiegu przyszłej drogi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Aby zlokalizować przyszłą obwodnicę, co do której inwestorem będzie inny podmiot niż gmina, Gmina nie ma obowiązku wyznaczać rezerwy terenowej w miejscowym planie do czasu wydania ostatecznej decyzji ustalającej jej przebieg. Powyższe stanowisko potwierdza również wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r. (sygn. akt II OSK 208/12). Skoro zatem budowa wschodniej obwodnicy Radwanic realizowana będzie przez innego niż gmina inwestora i odbywać się będzie w oparciu o przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (§ 16 ust. 1 uchwały), to uwzględnienie jej przyszłego przebiegu w miejscowym planie zagospoda-

rowania przestrzennego jest obligatoryjne wyłącznie w wypadku istnienia ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W innym wypadku brak jest podstaw prawnych do uwzględniania jakiegokolwiek rezerwy pod drogę, której inwestorem nie będzie gmina (tak też wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1620/09).

Należy wobec tego zauważyć, że w myśl art. 44 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. W przedmiotowej sprawie z uzgodnienia Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 4 grudnia 2012 r. (postanowienie nr 462/421/12) wynika, że w planie zagospodarowania przestrzennego Województwa Dolnośląskiego, przyjętym uchwałą nr XLVIII/873/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 sierpnia 2002 r. ww. terenie nie zostały wprowadzone programy służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. W związku z powyższym, zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, który powołując się na analizę art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p. stwierdził, że obowiązek przeznaczenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pasa terenu pod przebieg przyszłej drogi, wynikać mógłby w przedmiotowej sprawie również z ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jednakże postępowanie nadzorcze wykazało, że żadna decyzja w przedmiotowej sprawie nie została nigdy wydana. Podkreślenia wymaga, że wytyczenie pasa terenu (rezerwy pod drogę) ma swoje konsekwencje prawne w zakresie ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, wynikające wprost z przepisów ustawy o drogach publicznych, tj. zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy o drogach publicznych - w pasie terenu, o którym mowa w ust. 2, mogą być wznoszone tylko tymczasowe obiekty budowlane oraz urządzenia budowlane związane z obiektami budowlanymi. Ich usunięcie w wypadku budowy drogi następuje na koszt właściciela, bez odszkodowania. Ponadto należy podkreślić, że ww. konsekwencje prawne determinują również charakter zapisów uchwały, bowiem takie zapisy zawsze będą miały charakter obowiązujących ustaleń planu, gdyż w sposób bezpośredni wpływają na ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości. Z tego względu przeznaczenie terenu w treści uchwały oraz na rysunku planu pod przyszły przebieg obwodnicy nie może mieć charakteru informacyjnego, jak stwierdzono w wyjaśnieniach przesłanych z gminy. Jednocześnie należy jeszcze raz podkreślić, że wytyczenie rezerwy pod przebieg przyszłej obwodnicy może nastąpić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednak musi się odbywać zgodnie z zasadami sporządzania tego typu aktów określonymi w u.p.z.p. (art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6) i w aktach wykonawczych (§ 3 pkt 4, § 4 pkt 1 i pkt 9 lit. a i b r.M.I.), przede wszystkim: należy jednoznacznie wytyczyć przebieg planowanej drogi, jednoznacznie ustalić przebieg linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, jednoznacznie ustalić wskaźniki i parametry wymagane przepisami prawa oraz jednoznacznie ustalić przebieg linii zabudowy. Takie ustalenie przeznaczenia terenu pod przyszłą drogę będzie się wiązało również z ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą wynikającą ze zmiany przeznaczenia terenu i wprowadzeniem ograniczenia wykonywania prawa własności (zakaz zabudowy). Ponadto nawiązując z kolei do wykazanej przez Wojewodę Dolnośląskiego wzajemnej kolizji ustanowionych przez Radę Gminy Radwanice norm prawnych, tj. § 3 ust. 2 pkt 3 lit. c oraz § 5 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy Radwanice nie zrealizowała konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, ponieważ ze wskazanych przepisów uchwały potencjalny adresat – właściciel nieruchomości położonych lub przyległych do terenu oznaczonego na planie jako rezerwa pod wschodnią obwodnicę Radwanic – nie jest w stanie odczytać, ani tego czy jego nieruchomość jest objęta zakazem zabudowy, czy też nie, zarówno ze względu na orientacyjny charakter linii rozgraniczającej, jak i niejednoznaczne określenie charakteru prawnego wytyczonej rezerwy (ustalenie planu czy informacja).

Przechodząc do trzeciego z zarzutów skargi wskazującego na istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w związku z § 7 pkt 1 i 3 r.M.I., poprzez uchwalenie planu dla terenu nieobjętego uchwałą intencyjną nr XII/54/11, zgodzić się należy z organem nadzoru, że zarzucana przez niego niezgodność wynika wprost z porównania załącznika nr 1 i nr 2 do zaskarżonej uchwały, gdzie wytyczono orientacyjny przebieg przyszłej obwodnicy Radwanic z załącznikiem graficznym do uchwały intencyjnej, określającym granice obszaru objętego sporządzeniem planu. Z takiego porównania wynika, że przebieg orientacyjnych linii rozgraniczających wyznaczających pas stanowiący rezerwę terenu wykracza poza obszar określony na rysunku do uchwały nr XII/54/11. Wytyczono go poza granicami obrębu Radwanice, tj. w zachodniej części obrębu Łagoszów Wielki, oraz w południowo-zachodniej części Przesieczna. Dlatego też, odwołując się do uzasadnienia prawnego przedstawionego wobec pierwszego z zarzutów skargi, zgodnie z którym wytyczenie przebiegu przyszłej drogi zawsze jest ustaleniem planu, dokonanie wytyczenia rezerwy terenu poza granicami ustalonymi w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, polegające na dokonaniu ustalenia dla obszaru poza granicami obrębu Radwanice i Pudło. Wskazując

zatem na regulację wynikającą z art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 zdanie 2 u.p.z.p. stwierdzić należy, że nieodłącznym elementem planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny. Co więcej, Minister Infrastruktury w § 7 r.M.I. określił elementy, jakie powinien zawierać projekt rysunku planu miejscowego. Do elementów tych należą m.in. wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego oraz granice obszaru objętego planem miejscowym (§ 7 pkt 1 i 3 r.M.I.). Ponadto przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, zezwalającej organowi wykonawczemu na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 u.p.z.p. stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. Zgodzić się zatem należy z Wojewodą, że to właśnie uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej jej załącznik stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru, jaki będzie objęty planem zagospodarowania przestrzennego. Poszczególne regulacje u.p.z.p. rozstrzygają więc, jakie czynności związane z planowaniem przestrzennym wykonuje rada gminy a jakie organ wykonawczy. Oznacza to, że zmiany obszaru objętego projektowanym planem dokonuje wyłącznie Rada w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Działania takie nie mogą natomiast zostać podjęte dowolnie i uznaniowo przez organ wykonawczy w trakcie realizacji procedury planistycznej, powodowałyby one bowiem istotne naruszenie prawa polegające nie tylko na naruszeniu właściwości działania, ale także na istotnym naruszeniu samego upoważnienia do uchwalenia planu. Podjęcie uchwały o sporządzeniu miejscowego planu dla obszaru większego niż zakreślony w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu narusza również w istotny sposób procedurę planistyczną pozbawiając podmioty wskazane w ustawie możliwości uczestniczenia w tej procedurze. Dotyczy to zarówno podmiotów administracji publicznej, właściwych w sprawach opiniowania lub uzgadniania treści planu zagospodarowania przestrzennego, jak i osób fizycznych i prawnych – właściciele nieruchomości znajdujących się na terenie objętym planem. Działania podjęte przez Radę Gminy polegające na ustaleniu planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów znajdujących się w obrębie Łagoszów Wielki oraz w obrębie Przesieczna, odbyło się bez wiedzy właścicieli, czym pozbawiono ich możliwości uczestniczenia w procedurze planistycznej. W sytuacji, gdy z okoliczności sprawy wynika konieczność zmiany granic sporządzenia planu i uchwalenie planu dla terenu większego niż określony w przystąpieniu do sporządzenia tego planu, właściwym byłaby uprzednia zmiana granic obszaru jaki zostanie objęty planem.

Zgodzić się także należało z organem nadzoru, że postępowanie nadzorcze wykazało, że obszary wyznaczone na rysunku planu jako P.EW, R.EW, EW oraz EW-8, EW-10 i EW-14 zostały wprawdzie oznaczone na rysunku planu i wymienione w treści uchwały, jednak ustalenia dla tych obszarów nie zawierają wszystkich parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu wymaganych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 6 r.M.I. Również ustalenia dotyczące wprowadzonej strefy ograniczeń w zabudowie zostały ustalone z naruszeniem przepisów, bowiem strefa ograniczeń w zabudowie – określona wyłącznie w treści uchwały – nie zawiera wskazań jakie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu wprowadzono. Za autorem skargi przyjdzie zauważyć, że w treści uchwały nie zostały wyodrębnione jednostki redakcyjnej, które zawierałaby odrębne ustalenia dla terenów P.EW, R.EW, EW oraz EW-8, EW-10 i EW-14. Ustalenia dotyczące tych obszarów zawierają § 15 ust. 5 pkt 6 uchwały: „6) ustala się lokalizację trzech wiatraków energetycznych wraz z drogami dojazdowymi i placykami manewrowymi: w obrębie Pudło, na terenach oznaczonych jako EW-8 oraz dwóch w obrębie Radwanice, na terenach oznaczonych symbolami EW-10 i EW-14”. Ustalono również strefy ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, każdą o szerokości 500 m. Zgodnie z brzmieniem § 7 ust. 9 pkt. 2 uchwały: „Ustala się: 1) 3 strefy dopuszczalnego rozmieszczenia elektrowni wiatrowych - 2 w obrębie Radwanice i 1 w obrębie Pudło, 2) wokół stref wymienionych w pkt. 1 ustala się strefy ograniczeń w zabudowie i zagospodarowania terenu, każdą o szerokości 500 m”. Rada Gminy Radwanice nie określiła jakie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu zostały w tej strefie wprowadzone. Na rysunku planu zostały wydzielone liniami rozgraniczającymi obszary oznaczone P.EW, P.EW-8, R.EW, R.EW-10 i R.EW-14 – w legendzie rysunku oznaczone jako „Granice stref dopuszczalnego rozmieszczenia elektrowni wiatrowych i lokalizacje wiatraków (EW 8, EW 10, EW 14)”.

W świetle przedstawionych regulacji odwołać się należy do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w miejscowym planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną

liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w karte parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Ponadto art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wskazuje na obowiązkowe ustalenia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jednocześnie w zależności od potrzeb w planie miejscowym określa się granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Z kolei § 4 pkt 6 r.M.I. wskazuje, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Zgodnie z § 8 ust. 2 r.M.I., na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Zatem w przypadku kiedy Rada Gminy miała zamiar przeznaczyć jakiś obszar gminy pod budowę elektrowni wiatrowych to powinna opisać ten teren w treści uchwały, wskazać go na rysunku planu oraz ustalić dla tego terenu zasady zagospodarowania poprzez ustalenie wskaźników i parametrów zagospodarowania terenu, adekwatnych do przeznaczenia. Ponadto w treści i na rysunku uchwały należało wskazać granice stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, ustalając jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Tymczasem brak jest ustalenia w treści uchwały przeznaczenia terenu dla obszaru oznaczonego na rysunku planu jako EW, co wskazuje na naruszenie zasad sporządzania planu polegające na uniemożliwieniu powiązania rysunku planu miejscowego z tekstem tego planu. Ponadto, jak zauważa to autor skargi, w treści uchwały jest mowa o terenach EW-8 położonych w obrębie Pudło, gdy na rysunku planu w obrębie Pudło znajduje się teren oznaczony jak P.EW-8 oraz P.EW. Również częściowa regulacja wybranych ustaleń tych terenów (§ 7 ust. 9 pkt 1 i 2, § 15 ust. 5 pkt 6) bez ustalenia wskaźników i innych parametrów, których ustalenie stanowi obowiązek wynikający wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. Nadto podzielić należy stanowisko organ nadzoru, zgodnie z którym wskazanie obszarów lokalizacji wiatraków energetycznych, które zostało dokonane w studium gminy, aby mogło być wiążącym ustaleniem, musi przybrać formę przepisów powszechnie obowiązujących na terenie danej gminy, tj. przepisów prawa miejscowego. Skoro w Gminie Radwanice zaistniała potrzeba ustalenia „obszarów lokalizacji wiatraków energetycznych” to Rada Gminy powinna tego dokonać na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. i zgodnie z tym przepisem, tj. ustalając w uchwalonym planie granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Należy także zgodzić się z organem nadzoru, że w sytuacji dopuszczenia lokalizacji elektrowni wiatrowych, Rada Gminy była zobowiązana do wskazania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Norma zawarta w tym przepisie stanowi normę iuris cogentis, zawierającą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego. W przedmiotowej sprawie wymóg ten odnosi się do parametrów i wskaźników w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych. Parametry te powinny być zatem precyzyjnie określone i to w taki sposób, aby nie było wątpliwości co do ich zakresu i rodzaju (vide: NSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08). Tymczasem z analizy zaskarżonej uchwały wynika, że na rysunku planu ustalono wprawdzie obszary oznaczone EW, jednak w treści uchwały nie ma żadnych ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla tych terenów. Ponadto poza wskazaniem strefy ochronnej (500 m), które zostało dokonane w § 7 ust. 9 pkt 2 uchwały, nie określono o jakie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu na tym terenie chodzi.

Uznając za zasadny zarzut skargi zawarty w punkcie piątym, tak jak w przypadku zarzutu opisanego w punkcie trzecim skargi, przyjdzie wskazać, że granica terenu P.EW w obrębie Pudło oraz nieoznaczony obszar elektrowni wiatrowej wykraczają swym zasięgiem poza granice obszaru objętego planem (obręb Lipin), a ustalone w treści uchwały strefy ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu (500 m), ustalone dla obszarów oznaczonych na rysunku planu jako R.EW i P.EW wykraczają poza granice uchwały intencyjnej nr XII/54/11, wkraczając na teren obrębu Kłębanowice i obrębu Łagoszów Wielki oraz obrębu Lipin. Odnosząc się do przesłanej przez Wójta Gminy Radwanice odpowiedzi w toku procedury nadzorczej należy zauważyć, że

skoro wolą lokalnego uchwałodawcy było dokonanie „kompletnych” ustaleń dla sąsiadujących ze sobą terenów geodezyjnych, to wola ta powinna zostać wyrażona w uchwale w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez ustalenie granic „kompletnych” terenów, które będą objęte sporządzonym planem. Podział geodezyjny obowiązujący w gminie ma w tym przypadku drugorzędne znaczenie. Z żadnego z przepisów prawa nie wynika, aby granice terenów o określonym przeznaczeniu winny pokrywać się z granicami podziałów geodezyjnych i odwrotnie. Zatem nie było i nadal nie ma żadnych prawnych przeszkód ku temu, aby przy planowaniu obszaru pod elektrownie wiatrowe, uchwalić przeznaczenie terenu dla różnych, sąsiadujących ze sobą obszarów geodezyjnych znajdujących się na terenie danej gminy w jednym akcie planistycznym. To rada gminy decyduje o obszarze, jaki zostanie objęty procedurą planistyczną zatem w przypadku konieczności uchwalenia planu dla obszaru wykraczającego poza jeden obszar geodezyjny, znajdujący się w tej samej gminie, uchwała o przystąpieniu powinna ten obszar wskazywać. W innym wypadku dokonanie ustaleń dla terenów nieobjętych intencyjną uchwałą stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Wobec powyższego zasadnym wydaje się odwołanie do stanowiska przedstawionego do zarzutu czwartego odnoszącego się do różnicy charakteru prawnego wskazania obszarów lokalizacji wiatraków energetycznych, które zostało dokonane w studium gminy, a w planie miejscowym. Aby ustalenie miało charakter wiążący musi przybrać formę przepisów powszechnie obowiązujących na terenie danej gminy, tj. przepisów prawa miejscowego. Zauważyć również należy, że wskazanie terenu lokalizacji elektrowni wiatrowych wiąże się także z ustaleniem stref ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu (§ 7 ust. 9 pkt 2 uchwały). Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz z art. 15 ust. 2 pkt 9 tej u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, przyjdzie wskazać, że wprowadzenie ograniczeń zagospodarowania terenu dla nieruchomości, wobec których nie dochowano wymogów procedury planistycznej, m.in. nie podjęto uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia m.p.z.p. i nie dochowano obowiązków informacyjnych wobec mieszkańców, stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu.

Rację ma także Wojewoda Dolnośląski wskazując, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Natomiast art. 114 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska przy sporządzaniu miejscowego planu, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. 2. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Tymczasem w § 7 ust. 10 zaskarżonej uchwały Rada ustalając zakaz przekraczania dopuszczalnych poziomów hałasu nie określiła do jakich terenów występujących w przedmiotowym planie należy stosować ustalone przez Radę normy. W tym przepisie Rada ustaliła zakaz przekraczania dopuszczalnego poziomu hałasu ustalonego według przepisów szczególnych, określonych w sporządzonej tabeli. Za organem nadzoru wskazać jednak należy, że takie ustalenie planu jest jedynie niewielką modyfikacją Tabeli Nr 1 – załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 112), która jednak nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 114 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, bowiem nie konkretyzuje, na których terenach w planie obowiązują ustalone przez Radę ustalone normy akustyczne (konkretne wskazanie, np. tereny MN należą do 2 klasy standardu). Powtórzyć również należy za organem nadzoru, że w sprawie występuje duża różnorodność rodzajowa terenów i w przypadku próby ustalenia klasy standardu poszczególnych terenów, których przeznaczenie nie jest określone zgodnie z przyjętym w tabeli nazewnictwem, jednoznaczna klasyfikacja jest niemożliwa. Tak może się zdarzyć np. w stosunku do terenów „MP”, które zgodnie z uchwałą są terenami zabudowy rolniczej i mieszkaniowej jednorodzinnej”. Przypisane tego terenu może nastąpić zarówno do klasy standardu 2 – bowiem jest tam zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, ale też do klasy 3, bowiem zabudowa rolnicza, nie mieści się w zakresie opisu standardu 2, ale może mieścić się w zakresie 3 (np. jako zabudowa zagrodowa). Możliwy jest również wariant, niezakwalifikowania tego terenu do żadnej z w/w klas standardu hałasu, bowiem na podstawie przepisu art. 114 ust. 1 zdanie drugie ustawy – Prawo ochrony środowiska, okaże się, że dany teren zaliczony został do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, a przeważającą jego część stanowi np. zabudowa rolnicza, zatem uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Zatem teren ten nie zostanie objęty żadną z ww. klas standardu. Temu właśnie służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, aby dokonać wszechstronnej analizy uwarunkowań terenu i właściwie ustalić poszczególne jego

przeznaczenia również pod kątem ochrony środowiska w zakresie spełniania norm dopuszczalnego poziomu hałasu. W świetle powyższego przyznać należy rację organowi nadzoru, że Rada Gminy nie wykonała obowiązku wynikającego z normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 114 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, poprzez brak określenia poziomu hałasu dla terenów o różnych funkcjach i różnych zasadach zagospodarowania, odnośnie terenów występujących w przedmiotowej uchwale.

Analiza dokumentacji planistycznej przyniosła również potwierdzenie kolejnego z zarzutów skargi (7) wskazującego na to, że w stosunku do terenów określonych w uchwale jako: MW, MPT, A i P,E, Rada Gminy nie określiła żadnego ze wskaźników wymaganych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Odnosząc się do zakwestionowanych obszarów zgodzić się należy z organem nadzoru, który nie podzielając stanowiska Wójta Gminy wyrażonego w toku procedury nadzorczej, uznał, iż wyjaśnienia Gminy stoją w sprzeczności z zapisami uchwały dla terenów MW, MPT, A i P,E, ponieważ: § 20 uchwały, który zawiera ustalenia dla terenów MW, w ust. 2 zawiera zapis „Dopuszcza się taką adaptację budynków, aby zatrzeć wrażenie „pudełkowatości”, § 23 uchwały, który zawiera ustalenia dla terenów MPT, w ust. 2 zawiera zapis „2. Dopuszcza się rozbudowę budynku z przeznaczeniem na funkcję określoną w ust. 1 [przyp.: zabudowa mieszkalna i staw z funkcją agroturystyczną]” oraz pola namiotowego, parkingu i plaży”; § 42 uchwały, który zawiera ustalenia dla terenu A, w ust. 3 zawiera zapis: „3. Ustala się w miarę potrzeb, możliwość rozbudowy lub nadbudowy obiektów z zachowaniem przepisów § 15 niniejszej uchwały.”; § 26 uchwały, który zawiera ustalenia dla terenu P, E oznaczonego na rysunku planu symbolem R.22 w ust. 4 zawiera zapis: „Określa się skalę budynków na parterowe lub dwukondygnacyjne. Dachy płaskie lub o spadku 20”. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, iż nieustalenie przez radę gminy w uchwale któregośkolwiek z wymaganych elementów obligatoryjnych jest dopuszczalne wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach faktycznych wynikających z uwarunkowań lokalnych lub przeznaczenia terenu (np. tereny objęte zakazem zabudowy). Jednocześnie należy wskazać, że w stosunku do pozostałych terenów brak spełnienia wymogu określenia zasad kształtowania zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., jest naruszeniem zasad sporządzania planu i uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do terenów planu oznaczonych symbolem MW, MPT, A oraz P,E.

Przechodząc do analizy zarzutu dotyczącego § 11 ust. 2 pkt 4 i ust. 8, 9 i 10 uchwały, gdzie Rada Gminy ustaliła zasady podziałów nieruchomości, w zakresie procedury podziału nieruchomości, o której mowa w art. 93 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, przyjdzie zauważyć, że z treści uchwały wynika, że: „2. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej oznaczonych na rysunku planu symbolem MP: (...) 4) możliwość dokonywania wtórnego podziału działek przy zachowaniu minimalnej powierzchni działek i szerokości frontu określonych w pkt 1,3. (...) 8. Jeżeli plan nie ustala zasad wewnętrznych podziałów terenów, wymienionych w ust. 1-7, podziałów dokonuje się na podstawie geodezyjnych projektów podziałowych, opracowanych zgodnie z przepisami szczególnymi. 9. W sposób określony w § 11 pkt 8 dokonuje się podziałów wewnętrznych terenów wymienionych w § 20, 23, 33, 35, 36, 38, 39, 41, obejmujących zabudowę wielorodzinną, zabudowę mieszkaniową i staw z funkcją agroturystyczną, miejsca postojowe i parkingi, boiska sportowe, istniejące gimnazjum, obiekty oświatowe, halę sportową, obiekty służby zdrowia i obiekty administracji publicznej. 10. Wprowadza się zasadę, że podziałów nieruchomości można także dokonywać w celu poprawienia warunków zagospodarowania działki przyległej”. W świetle przedstawionej regulacji podzielić należy stanowisko organu nadzoru rada gminy, który wskazał, że w zakresie kompetencji wynikającej z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. może określić wyłącznie minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Poza tym brak jest przepisów upoważniających radę gminy do ingerowania w procedurę podziału nieruchomości w pozostałym zakresie. Podkreślenia wymaga też fakt, że sama procedura została określona w art. 93 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa o gospodarce nieruchomościami uregulowała w sposób kompleksowy postępowanie dotyczące podziału geodezyjnego nieruchomości. Wskazując na fakt, że to wójt jest organem właściwym do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości, tak więc to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego władny jest do oceny, działając w oparciu o przepisy prawa, czy zachodzą podstawy do zatwierdzenia podziału geodezyjnego, czy też nie (vide: wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10). Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.).

Zasadne okazały się również zarzuty skargi dotyczące uzależnienia treści szczegółowych ustaleń planu od spełnienia dodatkowych wymogów m.in. uzyskania zgód, uzgodnień, porozumień podmiotów trzecich. W tej

kwestii powołując się na ugruntowane już orzecznictwo tut. Sądu zasadnym okazał się postulat autora skargi w zakresie stwierdzenia nieważności regulacji dotyczących: dopuszczenia prowadzenia odcinków sieci na terenach sąsiednich „po uzyskaniu zgody właścicieli sieci i terenów:” (§15 ust. 1 pkt 1 zdanie trzecie), wykonania budowy, przebudowy i rozwiązywanie kolizji przestrzennych związanych z naziemnym i podziemnym uzbrojeniem inżynieryjnym „wyłącznie za zgodą właściciela sieci i urzędów, a także właścicieli i użytkowników terenów, których to będzie dotyczyć” (§ 15 ust. 1 pkt 3), odprowadzenia ścieków do istniejącej oczyszczalni „na warunkach określonych przez użytkownika oczyszczalni” (§ 15 ust. 3 pkt 1), odprowadzenia wód deszczowych, poprzez system istniejących rowów melioracyjnych „na warunkach określonych przez administratora cieków” (§ 15 ust. 4 pkt 6), możliwości przebudowy istniejących linii elektroenergetycznych „po uzyskaniu od Operatora Systemu Dystrybucyjnego warunków na przebudowę linii i zawarcia stosownej umowy lub porozumienia o przebudowę sieci elektroenergetycznej” (§15 ust. 5 pkt 4), odstępstwa od ustalonej w planie zasady projektowania i modernizacji sieci elektroenergetycznych „po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” (§15 ust. 5 pkt 5 lit. a), zasilenia projektowanego zasilania energią elektryczną „na warunkach określonych przez właściciela sieci” (§ 15 ust. 5 pkt 5 lit. b), ustalenia trasy kabli elektroenergetycznych odprowadzających energię z trzech wiatraków „w porozumieniu z organami nadzorczymi energetyki.” (§ 15 ust. 5 pkt 6), wprowadzenia wymogu uzgadniania z TP S.A oraz UKE wszelkich zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie telekomunikacji (§ 15 ust. 6 pkt 2), dostawy gazu z rozdzielczej sieci gazowej oraz przyłączenie nowych odbiorców może odbywać się „w uzgodnieniu z operatorem sieci”, w oparciu o obowiązujące przepisy szczególne, „po spełnieniu warunków technicznych i ekonomicznych dostarczania paliwa gazowego przez przedsiębiorstwo energetyczne” (§ 15 ust. 7 pkt 2), dopuszczenia zarurowania odcinków rowów melioracyjnych kolidujących z planowanym zagospodarowaniem terenu „na warunkach określonych przez właściciela rowów” (§ 15 ust. 9 pkt 2).

Również ustalenie zawarte w § 15 ust. 5 pkt 4 zdanie drugie skarżonej uchwały, w brzmieniu: „Koszt przebudowy istniejącej linii będzie ponosiła gmina lub właściciel terenu” wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego, gdyż nie rozstrzyga o żadnej ze spraw, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Jak słusznie zauważył autor skargi powyższa materia była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych (m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 741/12).

Na pełną akceptację zasługuje także zarzut skargi przedstawiony w pkt 11. Zasadnie Wojewoda Dolnośląski wskazał w nim na istotne naruszenie prawa przez ustalenia zawarte w § 15 ust. 5 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym: „W korytarzach od istniejących i projektowanych linii napowietrznych wysokiego napięcia 110 kV obowiązuje zakaz zabudowy i zalesienia w odległości zależnej od funkcji obiektu i zastosowanych zabezpieczeń. Odległość zabudowy ustalić należy indywidualnie zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi”. Powtarzając za organem nadzoru wskazać należy, że mocą powyższych ustaleń Rada dopuściła możliwość dowolnego kształtowania przebiegu tzw. korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia, w których obowiązuje zakaz zabudowy, bowiem przebieg jakichkolwiek projektowanych linii energetycznych nie wynika ani z rysunku planu, ani z jego treści. Tym samym ustalenie miejsc (korytarzy), gdzie obowiązuje zakaz zabudowy i zalesienia jest, przez potencjalnego odbiorcę czytającego ustalenia planu, niemożliwe. Przytoczone postanowienia § 15 ust. 5 pkt 3 uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu i naruszają w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. Z treści powyższego przepisu wynika, że ograniczenia w użytkowaniu terenów i zakaz zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (m.in. sieci elektroenergetycznej służącej zaopatrzeniu w energię elektryczną) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Zgodnie z zapisem § 15 ust. 5 pkt 3 we fragmencie „i projektowanych” przedmiotowej uchwały Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu projektowanych napowietrznych linii wysokiego napięcia ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy nie jest możliwa. Może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały - po zrealizowaniu przedmiotowych linii napowietrznych wysokiego napięcia. W takim przypadku wyrazić należy dezaprobatę dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią poprzez posługiwanie się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu (jak przebieg elementów infrastruktury technicznej czy obowiązywanie zakazu zabudowy) bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. należy bowiem rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży pozostawienia prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP. Pozostawienie zakwestionowanych przez

organ nadzoru regulacji oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji gdzie o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy i zalesienia danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 27 u.p.z.p. miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony (tu: Radę Gminy Radwanice). W ramach posiadanych kompetencji Rada Gminy uprawniona była do ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych (tak jak to uczyniła), lub wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia w postaci ograniczenia w zabudowie. Tymczasem ustanowienie zakazu zabudowy w obszarach o nieustalonej lokalizacji jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu, poprzez wprowadzenie nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym zakazów zabudowy w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 u.p.z.p. i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W ocenie Sądu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 u.p.z.p. w zw. z art. 27 tej ustawy (tak też NSA w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Przedstawione powyższej stanowisko odnieść należy także do zarzutu skargi przedstawionego w pkt 12. Zgodnie z § 4 ust. 11 uchwały: „Teren otwarty - obszar niezbudowany: grunty przeznaczone do użytkowania rolniczego lub leśnego z zakazem zabudowy. Na terenach otwartych dopuszcza się ustalanie przebiegu istniejących i projektowanych dróg oraz sieci uzbrojenia inżynierskiego.”. Zauważyć zatem należy, że przyjmując taką regulację Rada Gminy nie ustaliła w treści uchwały parametrów dla projektowanych dróg, których ustalenie przebiegu ustalono na terenach rolnych i leśnych. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; w zakresie projektowanych dróg określenie układu komunikacyjnego polega na ustaleniu parametrów oraz klasyfikacji ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Dopuszczając zatem ustalenie przebiegu projektowanych dróg uchwałodawca był zobowiązany określić zarówno ich klasyfikację, jak i parametry. Brak tego elementu uzasadnia zatem zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.

Podzielić należało także zarzut skargi polegający na naruszeniu prawa, do którego miałyby dojść przez ustalenia zawarte w § 15 ust. 10 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie usuwania odpadów stałych ustala się obowiązek: 1) zawierania przez instytucje i podmioty gospodarcze umów z wyspecjalizowanymi firmami celem wywozu odpadów na zorganizowane składowiska, 2) składania deklaracji i wnoszenie opłat przez mieszkańców do organów prowadzących gospodarkę odpadami zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminie”. Powyższą regulacją Rada Gminy nałożyła na instytucje i podmioty gospodarcze obowiązek zawierania umów w zakresie pozbywania się odpadów i ich wywozu na zorganizowane składowiska. Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej powoływanej jak: „u.u.c.p.g.”): „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi”. Zgodnie natomiast z art. 6c ust. 1 u.u.c.p.g., w przypadku odpadów komunalnych obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy spoczywa na gminach. Ponadto, ustawodawca zostawił radzie gminy możliwość ustanowienia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, obowiązku gminy do odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.u.c.p.g.). Jednocześnie w art. 6 ust. 1 u.u.c.p.g. postanowiono, że: „Właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych,

oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez(...)" określone w ustawie podmioty. Za organem nadzoru należy zwrócić uwagę również na zakres podmiotowy definicji legalnej określającej „właściciela nieruchomości”, zgodnie z którą ilekroć w ustawie jest mowa o właścicielu nieruchomości „rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością” (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.). Zatem definicja właściciela nieruchomości na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obejmuje również instytucje i podmioty gospodarcze, które władają nieruchomością. Powyższe pozwala zgodzić się z autorem skargi, że regulacja w zakresie zasad pozbywania się zebranych odpadów z terenów nieruchomości przez instytucje i podmioty gospodarcze, dotycząca m.in. obowiązku zawierania umów na wywóz odpadów z nieruchomości niezamieszkałych oraz tych nieobjętych obowiązkiem wynikającym w uchwały rady gminy (art. 6c ust. 1 i 2 u.u.c.p.g.), jak również odpadów innych niż komunalne (art. 6 ust. 1 u.u.c.p.g.), wynika wprost z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada gminy w ramach kompetencji do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie otrzymała od ustawodawcy kompetencji do ingerowania w obowiązki właścicieli nieruchomości wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe odnosi się również do obowiązku składania deklaracji i ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości. Zgodnie z art. 6 m ust. 1 u.u.c.p.g.: „Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”. Z kolei art. 6h u.u.c.p.g. wprost wskazuje, że „Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Ponadto wskazać należy na ustalenie planu zawarte w § 15 ust. 10 pkt 2, który to przepis zawęża zakres podmiotów zobowiązanych do składania deklaracji i ponoszenia opłaty wyłącznie do mieszkańców, gdy ustawodawca obowiązek ten nałożył na właścicieli nieruchomości, obejmując zakresem definicji również inne podmioty (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p.g.), ani nie tylko mieszkańców, tak jak to uczyniła Rada Gminy. Skoro rada gminy nie otrzymała od ustawodawcy wyraźnej kompetencji do ingerowania w regulacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uzupełnienie lub modyfikację), to nie może z własnej inicjatywy dokonywać ustaleń sprzecznych z aktami wyższego rzędu. Mając na uwadze powyższe Wojewoda Dolnośląski zasadnie wniósł o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 10 pkt 1 i 2 skarżonej uchwały ze względu na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 3b, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i 2, art. 6h oraz art. 6 m ust. 1 u.u.c.p.g., poprzez przekroczenie kompetencji przyznanych radzie gminy w zakresie władztwa planistycznego i naruszenie hierarchicznego systemu źródeł prawa.

Ustosunkowując się do pkt 14 zarzutów skargi wskazać należy, że określenie w planie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem MP nastąpiło w § 21 ust. 1 uchwały, gdzie „Dla terenów MP(...) ustala się: 1. Tereny zabudowy rolniczej i mieszkaniowej jednorodzinnej.”, dla terenu oznaczonego symbolem US nastąpiło w § 35, zgodnie z którym „Dla terenów US, (...) ustala się: 1. boiska sportowe. Boisko na terenie 16 US z urządzeniami lekkoatletycznymi, siedziskami dla widza i ogrodzeniem. 2. Ustala się urządzenie boiska na terenie 201 US jak w pkt 1”, a dla terenu oznaczonego w uchwale symbolem RU nastąpiło w § 25 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym: „Dla terenu RU (...) ustala się: 1. Teren dawnej Spółdzielni Kółek Rolniczych - obecnie obiekty mieszkalne i produkcji rolnej. 2. Dopuszcza się lokalizacje funkcji przemysłowo-składowych i usług uciążliwych oraz stacji bazowej telefonii komórkowej.”. Uwzględniając przedstawioną regulację należy zgodzić się z organem nadzorczym, który wskazał, że dla terenów MP, US i RU w treści uchwały występują rozbieżności w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów, ponieważ: § 10 ust. 2 pkt 7, pkt 8 i pkt 9 uchwały dopuszcza możliwość wprowadzenia usług nieuciążliwych i ustala parametry dla usług na terenach oznaczonych jako MP w sytuacji, kiedy ustalenia zawarte w § 21 ust. 1 uchwały nie przewidują usługowego przeznaczenia tego terenu; § 10 ust. 6 uchwały wskazuje tereny oznaczone symbolem US jako tereny "sportu i rekreacji z dopuszczeniem usług turystycznych”, gdy tymczasem § 35 określa przeznaczenie tego terenu jako boiska sportowe z urządzeniami lekkoatletycznymi, siedziskami dla widzów i ogrodzeniem nie przewidując usług turystycznych; § 11 ust. 5 uchwały, określając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości w zakresie terenu oznaczonego w planie symbolem RU wskazuje tereny P i RU jako tereny „obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz obiektów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych i hodowlanych”, gdy tymczasem określenie przeznaczenia terenu RU zawarte w § 25 ust. 1 i 2 nie przewiduje produkcji hodowlanej, jako przeznaczenia tego terenu. Powołując się na art. 15 ust. 2 pkt 1

u.p.z.p. przyjdzie stwierdzić, że po zestawieniu ze sobą przytoczonych ustaleń planu adresat nie będzie w stanie precyzyjnie ustalić przeznaczenia terenów MP, US i RU, w szczególności nie będzie w stanie ustalić czy w zakresie przeznaczenia MP uchwałodawca dopuścił usługi, czy w zakresie przeznaczenia US dopuścił możliwość prowadzenia usług turystycznych, a w przypadku przeznaczenia RU czy jest możliwość prowadzenia produkcji hodowlanej. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności do treści obowiązującego prawa miejscowego, co uniemożliwi lub poważnie utrudni przestrzeganie ustalonej normy. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym.

Lektura skargi potwierdziła również zasadność zarzutu dotyczącego terenów oznaczonych na załączniku graficznym Nr 1 do uchwały symbolami: R.57 E, R.87KS, RP, ponieważ w treści uchwały nie wprowadzono stosownych ustaleń dla terenów oznaczonych tymi symbolami. W takiej sytuacji, wobec stwierdzonej rozbieżności pomiędzy ustaleniami zawartymi w treści uchwały, a ustaleniami wynikającymi z załączonych do uchwały rysunków, zasadnym okazało się stwierdzenie nieważności w tym zakresie uchwały ze względu na naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określonych w § 8 ust. 2 r.M.I.

Przechodząc do pkt 16 zarzutów skargi, zgadzając się w pełni z autorem skargi, stwierdzić należy rozbieżność w planie w sposobie oznaczenia terenów dróg. Tereny dróg oznaczone na załączniku nr 1 do uchwały, zostały oznaczone symbolami: G1/2, Z1/2, L1/2, D1/2 i DR. Dla terenów tych w treści uchwały, w § 17 i § 18, znajdują się ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów. Natomiast na załączniku graficznym nr 2 opisany jako plan dla terenów otwartych, przebieg dróg G1/2, Z1/2, L1/2, D1/2 i DR na obszarach otwartych został oznaczony innymi symbolami: KDG(Z), KDL i KDD. Słusznie zatem organ nadzoru zauważa, że tym samym Rada Gminy dokonała różnego oznaczenia dróg w zależności od lokalizacji ich przebiegu: w granicach załącznika nr 1 jako G1/2, Z1/2, L1/2, D1/2 i DR, a w granicach załącznika nr 2 KDG(Z), KDL i KDD. Również analiza organu nadzoru i stanowisko Wójta Gminy potwierdza, że części tekstowej planu brak jest ustaleń w zakresie terenów oznaczonych na załączniku graficznym nr 2 symbolami: KDG(Z), KDL i KDD, co narusza w sposób istotny § 8 ust. 2 r.M.I.

Problemu rozbieżności pomiędzy ustaleniami uchwały dotyczy również kolejny zarzut skargi. W tym zakresie organ nadzoru w sposób przekonywujący wykazał, że legendy obu rysunków planu nie są ze sobą spójne, ponieważ do opisanie tych samych ustaleń użyto różnych oznaczeń dotyczących m.in. granicy obrębów geodezyjnych, kategorii terenów górniczych, granicy strefy „K” ochrony krajobrazu kulturowego, linii elektroenergetycznych czy oznaczeń dotyczących granicy stref ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Powyższe nie stanowi samo w sobie naruszenia prawa, bowiem odczytanie ustaleń dla każdego z rysunków planu jest w tym zakresie możliwe i nie budzi wątpliwości, choć wymaga od potencjalnego czytelnika szczególnej uwagi. Niezgodne z zasadami sporządzenia planu jest jednak użycie dla oznaczenia obszaru specjalnej ochrony, w legendzie załącznika nr 2 do uchwały, takiego samego oznaczenia jak dla granic stref ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu. Co więcej na rysunku planu oznaczenie obszarów specjalnej ochrony zostało wyrysowane symbolami nie występującymi w legendzie. Rację ma także organ nadzoru zauważając, że powyższa omyłka rodzi daleko idące skutki w zakresie jednoznacznego wskazania obowiązujących ustaleń planu. Ograniczenia prawa własności jakich doznaje właściciel nieruchomości znajdującej się na terenach specjalnej ochrony i na terenach znajdujących się w strefie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu są zdecydowanie odmienne. Rozróżnienie obu obszarów oznacza, że zostały one objęte przez uchwałodawcę różnymi ustaleniami w treści planu, gdy tymczasem jednoznaczne wskazanie miejsc ich występowania na rysunkach planu nie jest możliwe. Z kolei na rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, nie wprowadzono oznaczenia dla wrysowanej strefy (korytarzy) od linii elektroenergetycznych, takie oznaczenie występuje natomiast w legendzie rysunku stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. Ponadto podzielić należało stanowisko autora skargi, który odnosząc się do wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy, wskazał że ustalenie techniki odczytywania oznaczeń planu (z wykorzystaniem lub bez wykorzystania oznaczeń zawartych w legendach obu rysunków) nie odbywa się według jednej niezmiennej zasady, lecz uzależnione jest od tego, jakich konkretnych oznaczeń dotyczy. Sposób odczytywania obu rysunków zgodnie z podanym w piśmie Gminy, jest nie do przyjęcia mając na uwadze fakt, że uchwała jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jej ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Wszelkie ograniczenia tego prawa powinny zatem odbywać się w granicach prawa, a ustalenia planu powinny jednoznacznie wskazywać na zakres ustanowionych ograniczeń. Sytuacja, w której niemożliwe jest stwierdzenie czy dana nieruchomość, objęta ustaleniami planu, znajduje się na terenach specjalnej ochrony czy też na terenach znajdujących się w strefie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu, jest naruszeniem zasad sporządzania planu określonych również w § 8 ust. 2 r.M.I. Podzielając zatem w pełni argumentację organu nadzoru należy za nim uznać, iż jest zasadne

stwierdzenie naruszenia zasad sporządzania planu ujawnione na załączniku nr 1 do uchwały, w zakresie, w jakim nie wprowadzono oznaczenia dla wrysowanej strefy (korytarzy) od linii elektroenergetycznych i w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały, w zakresie w jakim dla określenia terenu specjalnej ochrony, w legendzie użyto takiego samego oznaczenia, jak dla granic stref ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.

Odnosząc się do kolejnego z zarzutów skargi dotyczącego § 40 uchwały, zgodnie z którym: „Dla terenów U, oznaczonych na rysunku planu numerami: R.107, R.116, R.122, R.138, R.160, R.193, R.224 ustala się: 1. Istniejące tereny i obiekty usług kultury, handlu, rzemiosła, gastronomii i ochrony przeciwpożarowej. 2. Ustala się, w miarę potrzeb, możliwość rozbudowy lub nadbudowy obiektów oraz przekształcenia na mieszkalne i biurowe z zachowaniem przepisów § 15 niniejszej uchwały”, przyjdzie zauważyć, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Doprecyzowanie wymogów ustawowych zawiera § 4 pkt 9 lit. c r.M.I., zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), powinny zawierać m.in. ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem Rada Gminy określając w § 10 ust. 4 pkt 5 uchwały ilość miejsc parkingowych dla terenu oznaczonego w planie symbolem U, nie ustaliła jej dla przeznaczenia dopuszczonego w § 40 uchwały, tj. dla obiektów mieszkalnych. Powyższy, stwierdzony brak obligatoryjnego elementu ustaleń planu dla danego terenu U, w zakresie dopuszczalnego mieszkaniowego przeznaczenia terenu, uzasadnia wnioski o stwierdzenie nieważności § 40 ust. 2 we fragmencie „mieszkalne i”, jako naruszający wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 lit. c r.M.I.

Przechodząc do przedstawienia argumentacji odnoszącej się do przedostatniego z zarzutów skargi należy wskazać, że w § 15 skarżonej uchwały Rada Gminy dokonała ustaleń dotyczących infrastruktury technicznej, m.in. w ust. 3 w zakresie unieszkodliwiania ścieków sanitarnych, stwierdzając, że: „3) dopuszcza się na okres tymczasowy budowę szczelnych szamb i przydomowych ekologicznych oczyszczalni na zasadach określonych w przepisach szczególnych, 4) na posesjach nie posiadających przyłączy kanalizacji sanitarnej dopuszcza się budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, 5) ustala się obowiązek włączenia obiektów z tymczasowymi szambami do wykonanej sieci kanalizacji sanitarnej, po jej zrealizowaniu przez użytkownika sieci”. Powyższa regulacja została podjęta w oparciu o kompetencję zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., na podstawie której organ planistyczny miała obowiązek ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednocześnie z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. wynika, że „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez: (...) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy określono zatem postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że z przywołanego uregulowania ustawy wynika, że gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Wskazany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie miał również zastosowanie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. W przypadku braku kanalizacji sanitarnej w chwili uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.c.p.g. przewiduje możliwość gromadzenia ścieków w przydomowych oczyszczalniach ścieków, bez ograniczeń czasowych i jednocześnie kontynuację tego sposobu odprowadzania ścieków nawet po zrealizowaniu sieci kanalizacyjnej. Oznacza to, że Rada Gminy mocą zaskarżonego przepisu uchwały, zmieniła – bez wyraźnego upoważnienia ustawowego – wskazaną normę ustawową. Rada w zaskarżonym przepisie uchwały, tj. § 15 ust. 3 pkt 3, dokonała modyfikacji wskazanego przepisu art. 5 ust. 1

pkt 2 u.u.c.p.g. Jak słusznie zauważył to autor skargi, niedopuszczalna modyfikacja przepisu polega na ograniczeniu czasowym (na okres tymczasowy) możliwości budowy przydomowych oczyszczalni ścieków bytowych, gdy tymczasem u.u.c.p.g. nie wprowadza takich ograniczeń (tak też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 431/14).

Przechodząc do ostatniego z zarzutów skargi przyjdzie wskazać, że również on zasługiwał na akceptację i należało zgodzić się z argumentacją przedstawioną na jego poparcie. Zasadnie zatem autor skargi wskazał, że: fragment terenu R.217 MNU został przeznaczony w planie jako teren MNU (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług wbudowanych i wolnostojących), natomiast w studium obszar ten przeznaczono pod tereny rolne RA.5.R; teren R.222. MNU został przeznaczony w planie jako teren MNU (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług wbudowanych i wolnostojących), natomiast w studium obszar ten przeznaczono pod tereny z przewagą parkingów oraz stacji paliw wraz z usługami towarzyszącymi RA.1.U,KS; tereny R. 135–136 P został przeznaczony w planie jako teren P (tereny o funkcjach przemysłowo-składowych oraz istniejące obiekty przemysłowo- składowe, piekarnia i magazyny nawozów sztucznych), natomiast w studium obszar ten przeznaczono pod tereny rolne RA.15.R; teren R.27 MN został przeznaczony w planie jako teren MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług wbudowanych), natomiast w studium obszar ten przeznaczono pod tereny rolne RA.8.R; fragmentu terenu P.2 MPU został przeznaczony w planie jako teren MPU (tereny zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług wbudowanych i wolnostojących. Na działce nr 286/1 istniejąca przepompownia ścieków do zachowania jak w stanie istniejącym), natomiast w studium obszar ten przeznaczono pod tereny rolne PU.1.R; pod tereny rolne R zostały przeznaczone w planie również obszary, które w studium przeznaczono pod: tereny z przewagą ogrodów działkowych RA.1.ZD, tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i towarzyszących jej usług RA.1.MW, tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji nie kolidujących z funkcją mieszkaniową RA. 18.MP i RA.6.MP, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej RA.6.MN, tereny z przewagą parków i innych zespołów zieleni RA.4.ZP. Ponadto na terenach R.3 MPU, R.196 MNU, R.208 MNU, R.212 MNU, R.217 MNU, R.218MNU, R.46 MNU, R.48 MNU, R.51-53 MNU, R.56 MNU, R.59-69 MNU, dla których w studium przewidziano przeznaczenie MN (tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) i dopuszczono lokalizację usług w lokalach o powierzchni nie przekraczającej 150m², w tym w odrębnych budynkach bez funkcji mieszkaniowej (rozdział 17.2 ust. 2 pkt 2 lit. a studium), m.p.z.p. nie przewiduje żadnych ograniczeń związanych z powierzchnią lokali usługowych dopuszczonych w ramach przeznaczenia podstawowego. W świetle przywołanych regulacji należy odwołać się do regulacji przewidzianej w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którą wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W myśl natomiast art. 20 ust. 1 u.p.z.p. 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 z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). W kontekście powyższego, należy zauważyć, że rada gminy posiadając kompetencję do kształtowania treści uchwały stanowiącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może w niej zawrzeć zapisy, które umożliwiają w sposób elastyczny kształtowanie polityki przestrzennej na terenie gminy przy jednoczesnym zachowaniu nienaruszalności Studium. Zatem w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu naruszające treść obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium. Zgodnie z art. 28 ust. 1 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Odnosząc powyższe rozważania do stwierdzonych przez organ nadzoru naruszeń należy wskazać, że na terenach oznaczonych w Studium Radwanic symbolem „R” – tereny z przewagą użytkowania rolniczego, (rozdział 17.2. – str. 153–154) dopuszczono zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne (za wyjątkiem obszarów w zasięgu elektrowni wiatrowych), lokalizację stawów hodowlanych, przeprowadzanie dróg i sieci infrastruktury technicznej oraz lokalizację urządzeń towarzyszących tym sieciom, a także miejsc postojowych i zakazano wznoszenia nowych budynków, w tym także w ramach zabudowy zagrodowej i innej związanej z produkcją rolniczą. Organ nadzoru zwraca uwagę, że nienaruszalność postanowień studium nie dotyczy przeznaczenia obszarów oznaczonych symbolem R pod ogrody działkowe, parki i inne zespoły zieleni, jednak ze względu na fakt, że przedmiotowy plan nie posługuje się żadną numeracją tych terenów niemożliwe jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności tylko tych obszarów, które ustalenia studium w zakresie przeznaczenia rolnego naruszają.

W świetle powyższego, zgodzić się należy z organem nadzoru, że regulacja dotycząca terenów R.217 MNU, R.222. MNU, R. 135-136 P, R.27 MN, P.2 MPU, część terenów przeznaczonych w niniejszym planie pod tereny rolne (R), a oznaczonych w studium jako: RA.1.ZD, RA.1.MW, RA.18.MP i RA.6.MP, RA.6.MN oraz RA.4.ZP, jak również terenów oznaczonych w planie jako R.3 MPU, R.196 MNU, R.208 MNU, R.212 MNU, R.217 MNU, R.218MNU, R.46 MNU, R.48 MNU, R.51-53 MNU, R.56 MNU, R.59-69 MNU, naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Ponadto racje ma organ nadzoru wskazując na naruszenie wynikające z treści § 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały, zgodnie z którą: „1. Następujące oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) obowiązujące linie rozgraniczające tereny o różnych sposobach użytkowania, 3) oznaczenie sposobów użytkowania terenów i budynków,(...)”. Tymczasem jak wynika z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Rada gminy określa: „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Jak słusznie zauważa autor skargi już sama analiza językowa wskazuje na duże różnice pomiędzy zwrotami „przeznaczenie” a „sposób użytkowania”. Przeznaczenie rzeczy czy nieruchomości to nic innego jak wachlarz możliwych sposobów korzystania z niej. Określenie przeznaczenia terenu warunkuje możliwość jej późniejszego wykorzystania, czyli sposobu użytkowania. Zatem zakres znaczeniowy zwrotu „przeznaczenie” jest znacznie szerszy niż zwrotu „sposób użytkowania”. Powyższa niekonsekwencja terminologiczna ma jednak, jak zauważył to Wojewoda, charakter nieistotny.

Biorąc pod uwagę zasadność przedstawionych zarzutów Wojewody Dolnośląskiego należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości, ponieważ doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości.

Wobec tego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasądzenia zwrotu poniesionych kosztów postępowania ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt III sentencji wyroku).