



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 grudnia 2015 r.

Poz. 6027

### WYROK NR II SA/WR 85/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Halina Kremis (sprawozdawca)
Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz
Protokolant starszy sekretarz sądowy	– Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2015 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Gminy Jordanów Śląski  
z dnia 7 sierpnia 2014 r. nr XXXVI/191/2014  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Piotrówek

- I. stwierdza nieważność § 5 pkt 8, § 13 pkt 5 lit. e we fragmencie: „(...) niezwłoczne (...)”, § 21, § 22, § 23 Uchwały i Załącznik nr 1 – rysunek planu (dalej: Załącznik nr 1) w zakresie obszarów: 5UT 1-6, 6US/1, 6US/2 oraz § 15 pkt 2 Uchwały, § 21 ust. 2 pkt 16 oraz Załącznik nr 1 w zakresie obszaru 5UT/7, § 29 pkt 4, Załącznik nr 1 w zakresie obszaru oznaczonego 2MN/4 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że uchwała w zakresie opisanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Jordanów Śląski na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski zakwestionował częściowo uchwałę Rady Gminy Jordanów Śląski Nr XXXVI/ 1911/2014 z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Piotrówek (zwaną dalej „uchwałą”), wnosząc o stwierdzenie nieważności tego aktu w zaskarżonym zakresie oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego.

Organ nadzoru objął skargą:

- § 5 pkt 8;
- § 13 pkt 5 lit. e) we fragmencie „niezwłoczne”;
- § 21–23 uchwały oraz załącznik nr 1 – rysunek planu (zwany dalej „zał. nr 1”) w zakresie obszarów: 5UT 1 – 6, 6US/1 i 6US/2 oraz § 15 pkt 2 uchwały;
- § 21 ust. 2 pkt 16 oraz zał. nr 1 w zakresie obszaru 5UT/7;
- § 29 pkt 4;
- zał. nr 1 w zakresie obszaru oznaczonego 2MN/4.

Skarżący zarzucił organowi stanowiącemu gminy uchwalenie:

- § 5 pkt 8 – z naruszeniem art. 27 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., zwanej dalej „**Prawem wodnym**”);
- § 13 pkt 5 lit. e) we fragmencie: „niezwłoczne” – z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.);
- § 21–23 uchwały oraz zał. nr 1 – rysunek planu w zakresie obszarów 5UT 1 – 6 6US/1, i 6US/2 oraz § 15 pkt 2 uchwały – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z 27 marca 2003 r. planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., zwanej dalej „**ustawą**”) w zw. z art. 114 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm., zwanej dalej „**Prawem ochrony środowiska**”);
- § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały wraz z fragmentem zał. nr 1 w zakresie obszaru 5UT/7 – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowej planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „rozp.”) oraz art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 ustawy i § 4 pkt 13 rozp.;
- § 29 pkt 4 – z naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1205, ze zm.), art. 17 pkt 6 lit. c) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy;
- zał. nr 1 – rysunek planu w zakresie obszaru oznaczonego 2MN/4 – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozp.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda przywołał najpierw art. 28 ustawy, według którego naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, co powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Podniósł przy tym, że w rozpoznawanej sprawie kluczowe znaczenie ma sprzeczność z zasadami sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu przygotowania takiego aktu.

Skarżący sięgnął do orzeczenia, w którym przyjęto, że „(...) zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej” (z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 października 2011 r., IV SA/Po 330/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Pogląd taki nawiązuje zdaniem Wojewody do wypracowanego stanowiska judykatury w obszarze rozumienia i stosowania tej instytucji. Wobec milczenia ustawodawcy w tym zakresie, orzecznictwo musiało określić, jak należy rozumieć „zasady sporządzania planu miejscowego”. Ustawodawca nie wskazał również, aby naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego miało charakter kwalifikowany – „istotny”, co jest rozwiązaniem odmiennym od przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym (art. 91), czy też w przypadku naruszenia trybu sporządzania takiego aktu. Zasygnalizowane okoliczności pozwoliły skarżącemu wnioskować, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego upoważnia do stwierdzenia jego nieważności w całości lub w niezbędnej części.

I. § 5 pkt 8 uchwały.

Unormowaniem tym – umieszczonym wśród tzw. ustaleń ogólnych – objęto ustalenia dotyczące ukształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów. W punkcie 8 zaś postanowiono: „obowiązuje wolny pas terenu o szerokości co najmniej 3 m, wzdłuż jednej ze skarp brzegu każdego z cieków, umożliwiającego prowadzenie prac konserwacyjnych”.

Zastosowana metoda regulacji narusza art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, modyfikuje bowiem unormowanie zawarte w ustawowym przepisie, według którego „zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar”.

W odpowiedzi na postawione w postępowaniu nadzorczym pytanie – czy w § 5 pkt 8 uchwały wyrażono zakaz grodzenia nieruchomości, o którym mowa w art. 27 Prawa wodnego? – Wiceprzewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że unormowanie to ma charakter zakazu grodzenia nieruchomości. W uzasadnieniu potrzeby wprowadzenia tego rozwiązania podniósł, że tereny cieków wodnych w obrębie miejscowości Piotrówek należą do Skarbu Państwa a przyjęte unormowanie jest efektem uwzględnienia wniosku Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej wystosowanego na etapie uzgodnienia projektu miejscowego planu.

W ocenie skarżącego wyjaśnienia takie nie mogą usprawiedliwiać modyfikacji przepisów ustawowych prawem lokalnym. W polskim porządku prawnym funkcjonuje zbiór fundamentalnych zasad (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz. U. Nr 100, poz. 908, zwane dalej „**zasadami techniki prawodawczej**”), które należy uwzględniać przy tworzeniu prawa o zasięgu krajowym, jak i lokalnym.

Według przyjętych rozwiązań w aktach wykonawczych nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (§ 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej). W standardach legislacyjnych przemilczano natomiast kwestię dopuszczalności modyfikacji postanowień aktów normatywnych przy wykorzystaniu reguły interpretacyjnej argumentum a minore ad maius.

W orzecznictwie negatywnie oceniano działania legislacyjne polegające na powtarzaniu lub modyfikowaniu w aktach wykonawczych przepisów innych aktów normatywnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r. (IV SA/Wa 1550/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wywiedziono, że „w zakresie [...] powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa [...]. Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawa miejscowego przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne”. Pogląd ten nawiązuje do utrwalonej judykatury, konsekwentnie krytykującej powtarzanie i modyfikacje w aktach prawa miejscowego unormowań hierarchicznie wyższych według konstytucyjnej gradacji prawa powszechnie obowiązującego.

Kwestionowane postanowienie uchwały jest przejawem modyfikacji art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, gdyż legislator lokalny, odmiennie od unormowań zawartych w akcie hierarchicznie wyższym w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, uregulował sprawę związaną z zakazem grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów.

Skarżący nawiązał do zapatrywania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z 16 października 2012 r., II SA/Wr 540/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który – badając tożsamy mankament legislacyjny – uznał, że „zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów wynika wprost z ustawy, przy czym [...] przepis ustawowy nakazuje zachowanie przejścia przez obszar w odległości 1,5 m od linii brzegu, a nie – jak unormowano w uchwale – 3 m od linii brzegu. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być wykonywana bezpośrednio, a ponadto niedopuszczalne jest dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej”.

## II. § 13 pkt 5 lit. e) uchwały

Rada Gminy uregulowała kwestie dotyczące systemów infrastruktury technicznej, stanowiąc: „po zrealizowaniu komunalnej sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażone w szczelne zbiorniki na nieczystości płynne obowiązuje niezwłoczne włączenie wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej”. Określenie „niezwłoczne” narusza art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Według art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W obszarze tym należy umiejscowić postanowienia dotyczące oczyszczania i odprowadzania ścieków. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazała obowiązki ciężące na właścicielach

nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 uregulowała postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi. Właściciele powinni bowiem 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.

Z zestawienia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z § 13 pkt 5 lit. e) uchwały skarżący wywiódł, że prawodawca lokalny wprowadził obowiązek niezwłocznego włączenia wewnętrznej instalacji kanalizacji budynku do sieci kanalizacyjnej po zrealizowaniu tej ostatniej. Tymczasem obowiązek przyłączenia 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, wynika *expressis verbis* z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dlatego też nie może być powtarzany lub modyfikowany przepisami uchwały.

Skarżący powołał na argumenty przedstawione w punkcie I, dodając że przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do określenia terminu („niezwłoczne”), w jakim przyłączenie takie ma nastąpić. Sformułowanie „niezwłoczne” a priori wywołuje wątpliwości interpretacyjne, trudno bowiem jednoznacznie wskazać kryteria, według których można byłoby skonkretyzować taki termin.

Skoro sprawa przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej została uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, przeto Rada Gminy Jordanów Śląski – działając w zakresie władztwa planistycznego – nie mogła podejmować rozstrzygnięć dotyczących terminu przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji (uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 września 2014 r., II SA/Wr 431/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przywołane argumenty czynią zdaniem skarżącego zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 4 pkt 2 lit. e) uchwały we fragmencie „niezwłoczne”.

**III.** § 21-23 uchwały oraz właściwe fragmenty zał. nr 1 w części dotyczącej terenów: 5UT 1-6, 6US/1 i 6US/2

Postanowienia te wymagają stwierdzenia nieważności wskutek nieujęcia wskazanych terenów w katalogu obszarów, które – według Prawa ochrony środowiska – powinny zostać objęte ochroną przed hałasem.

Wykaz takich obszarów znajduje się w § 6 pkt 2 uchwały. Legislador lokalny umieścił w nim jedynie tereny oznaczone symbolami: 1MN, 2MN, 3MNU, 4 MN, nie ujął natomiast terenów 5UT 1-6, 6U/1 oraz 6US/2.

Powołując się na względy porządkujące skargę, Wojewoda Dolnośląski wskazał, że postanowieniami:

- § 21 uchwały przyjęto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem 5UT „łamane przez numery porządkowe od 1 do 6”,
- § 22 uchwały – dla terenu 6US/1,
- § 23 uchwały – dla terenu 6US/2.

Stosowną ilustrację graficzną dla tych terenów przedstawiono w zał. nr 1. Stąd tereny oznaczone symbolami 5UT 1-6, 6US/1 i 6US/2 zostały uregulowane w części tekstowej i graficznej miejscowego planu. Pewne odstępstwo w tym zakresie pojawiło się w odniesieniu do terenu oznaczonego 5UT/7.

Respektując samodzielność Gminy Jordanów Śląski, Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy o wyjaśnienie nieujęcia w wykazie zawartym w § 6 pkt 2 uchwały terenów oznaczonych symbolami UT i US. Zasygnalizował jednocześnie, że tereny te mają w swych przeznaczeniach m.in. rekreację i wypoczynek. Dla tego typu obszarów ustala się dopuszczalne poziomy hałasu, do czego prowadzi łączna analiza art. 113 i 114 Prawa ochrony środowiska.

W odpowiedzi na zgłoszoną wątpliwość Wiceprzewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że tereny UT i US nie są traktowane jako „tereny sportu i rekreacji” w rozumieniu przepisów Prawa ochrony środowiska i wydanym do tej ustawy aktem wykonawczym dotyczącym problemu dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Okoliczność nieokreślenia granic terenów rekreacyjno-wypoczynkowych stała się tutaj bezpośrednią przyczyną niewyznaczenia takich terenów na płaszczyźnie ochrony przed hałasem. Wiceprzewodniczący Rady Gminy zauważył również, że – niezależnie od postanowień miejscowego planu ustalającego przeznaczenie terenów – obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone w akcie wykonawczym do Prawa ochrony środowiska.

W § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały wskazano na jedno z obligatoryjnych zagadnień, które powinno zostać uregulowane w miejscowym planie, a mianowicie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Realizacja tego obowiązku wymaga uwzględnienia postanowień przepisów szczególnych, w tym zakresie norm ujętych w Prawie ochrony środowiska. Ustawodawca przyjął bowiem w art. 114 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, że przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do ogólnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. W przepisie tym zawarto katalog terenów, dla których zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu są określone właściwymi wskaźnikami hałasu. Znalazły się tam tereny o przeznaczeniach:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe.

W związku z tym nie do przyjęcia są wyjaśnienia przedstawione przez Wiceprzewodniczącego Rady Gminy na etapie postępowania nadzorczego, zgodnie z którymi niezależnie od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązują dopuszczalne normy hałasu w środowisku określone postanowieniami rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 112). Rolą legislatora lokalnego nie jest bowiem przyjmowanie wartości dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku dla poszczególnych terenów, a wskazanie obszarów należących do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska.

W podsumowaniu wywodów skarżący stwierdził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma przyporządkować tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów określonych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. Przyjęcie innego zapatrywania w tym zakresie, zwłaszcza w kontekście wyjaśnień Wiceprzewodniczącego Rady Gminy, podaje w wątpliwość rację bytu art. 114 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Z drugiej strony akceptacja przedstawionych wyjaśnień rodzi pytanie o konieczność funkcjonowania § 6 pkt 2 uchwały w obrocie prawnym.

Przepis art. 114 ust. 1 Prawa ochrony środowiska należy brać pod uwagę w zakresie działalności gminy na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego nie tylko z uwagi na bezpośrednie odwołanie się do tej materii, ale również na obowiązek jaki został nałożony na autora projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w art. 1 ustawy. Projekt miejscowego planu ma być bowiem zgodny nie tylko z postanowieniami studium, ale również z przepisami odrębnymi, do których należą m.in. normy Prawa ochrony środowiska.

Zmierając do wyczerpania zasygnalizowanych kwestii, skarżący przywołał art. 114 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, wedle którego jeżeli na terenach przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania znajduje się zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy opieki społecznej lub budynki związane ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach. Unormowanie to stanowi jedyne odstępstwo od wyrażonego w art. 14 ust. 1 Prawa ochrony środowiska obowiązku klasyfikowania obszarów do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. Konfrontacja kategorii terenów regulowanych kwestionowanymi postanowieniami uchwały z katalogiem zawartym w art. 114 ust. 3 Prawa ochrony środowiska prowadzi do wniosku, że wspomniane odstępstwo nie znajduje zastosowania w realiach analizowanej sprawy.

Ze względu na wniosek skargi o stwierdzenie nieważności postanowień części tekstowej i graficznej dotyczących terenów oznaczonych symbolem 5UT 1-6, 6US/1 i 6US/2, bezprzedmiotowe staje się unormowanie § 15 pkt 2 uchwały. Uregulowanie to ustala wysokość stawki procentowej, na podstawie której przyjmuje się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 dla terenów 5UT 1-6, 6USII i 6US/2.

Konsekwentnie, należy tym samym wnioskować o stwierdzenie nieważności również tego postanowienia uchwały.

Poczynione wywody uzasadniają potrzebę stwierdzenia nieważności postanowień tekstowych i graficznych dotyczących terenów oznaczonych symbolem 5UT 1-6, 6US/1 i 6US/2.

#### **IV§ 21 uchwały**

Nawiązując do problemu dotyczącego terenu oznaczonego symbolem 5UT/7, w skardze podniesiono, że postanowieniem § 21 uchwały objęto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami 5UT „łamane przez numery porządkowe od 1 do 6”. In principio wskazano, że tereny te w przeznaczeniu podstawowym mają rekreację i wypoczynek, łąki oraz wody powierzchniowe, w uzupełniającym zaś zabudowę mieszkaniową jednorodziną, usługi, obiekty hotelowe, infrastrukturę drogową, obiekty infrastruktury technicznej.

Pomimo wskazania w § 21 ust. 1 uchwały, że przewiduje się oznaczenie regulowanego obszaru na zasadzie 5UT od 1 do 6, w dalszej części tegoż unormowania pojawiły się uregulowania szczegółowe dla obszaru oznaczonego 5UT/7 (§ 21 ust. 2 pkt 16 uchwały). Obszar ten został przedstawiony graficznie w zał. nr 1. Ze względu na nieobjęcie postanowieniami unormowania § 21 ust. 1 obszaru 5UT/7, regulacja § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały oraz stosowny fragment zał. nr 1 wymaga stwierdzenia nieważności, wobec niewskazania przeznaczenia dla terenu 5UT/7.

Określenie funkcji terenu jest elementarnym obowiązkiem organu planistycznego. Wynika to jednoznacznie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w którym *expressis verbis* postanowiono, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów. W akcie wykonawczym do ustawy wskazano ponadto, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny określać przeznaczenie poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów (§ 4 pkt 1 rozp.). Przywołane unormowania są uszczegółowieniem założeń przyjętych w art. 4 ust. 1 ustawy. Ustalenie przeznaczenia terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co pozwala twierdzić, że akt ten jest miejscem, w którym umocowany organ decyduje o przeznaczeniu danego terenu.

Umiejscowienie obowiązku określenia przeznaczenia terenu w § 15 ust. 2 uchwały czyni z niego element obligatoryjny aktu planistycznego. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy zawiera zamknięty zbiór problemów wymagających uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ stanowiący gminy nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu, aczkolwiek wymóg ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Plan musi być bowiem dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Uwarunkowania te w realiach konkretnych przypadków mogą skutecznie przesądzać o zasadności odstąpienia od odniesienia się do pewnych elementów wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 1–2 ustawy. Pomimo tego w projekcie planu miejscowego sposób ujęcia wymagań z art. 15 ust. 2 ustawy wymusza ustosunkowanie się do każdego z nich.

Okoliczność sprzeczności § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały oraz właściwego fragmentu zał. nr 1 dotyczącego obszaru 5UT/7 z obowiązującym porządkiem prawnym należy wykazać ponadto w kontekście art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ustawy i § 4 pkt 13 rozp. Z tych unormowań należy wyprowadzić obowiązek uregulowania w uchwale planistycznej stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą. Konieczność uiszczenia takiej opłaty pojawia się w przypadku zbycia nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego. Według bowiem art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Stawka procentowa, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy, podobnie jak przeznaczenie terenu, stanowi element obligatoryjny miejscowego planu. Legislador lokalny obowiązany jest ustosunkować się do tego zagadnienia, aby ustrzec się tym samym zarzutu naruszenia przez akt planistyczny przepisów prawa.

Wbrew temu założeniu, dla terenu 5UT/7 nie została określona stawka procentowa, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. Zapatrywanie to jest upoważnione w kontekście redakcji § 15 pkt 2 uchwały. Stosownie do jego dyspozycji określa się wysokość stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, dla terenów oznaczonych na rysunku symbolami 5UT łamane przez numery porządkowe od 1 do 6. Tym samym dla obszaru 5UT/7 wymóg określenia stawki procentowej nie został spełniony.

Na etapie postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy o wyjaśnienie powodów nieokreślenia stawki procentowej dla obszaru 5UT/7.

W odpowiedzi Wiceprzewodniczący Rady Gminy zauważył, że miejscowy plan zawiera ustalenia dla terenu 5UT/7, przywołując § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały. Jedynie skutek omyłki pisarskiej w § 21 ust. 1 uchwały wymieniono tereny od 1 do 6, zamiast od 1 do 7, następnie błąd ten był powielany m.in. przy ustaleniach stawki procentowej.

Wyjaśnienia te nie mogły usprawiedliwić dostrzeżonego uchybienia. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, znajduje się w kon-stytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przesądza tym samym w sposób wiążący o sytuacji prawnej obywateli w obszarze działania organu, który akt ten przyjął. Uszczegółowienie takiego założenia znalazło się w art. 6 ust. 1 ustawy, według którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nie należy przy tym tracić z pola widzenia, że zagadnienia związane z prawem własności obejmuje Ustawa Zasadnicza. Dlatego też nie mogą pojawiać się w miejscowym planie takie nieścisłości jak w badanej sprawie w odniesieniu do terenu 5UT/7. Zaaprobowanie wyjaśnień złożonych na etapie postępowania wyjaśniającego doprowadziłoby do pozostawienia w obrocie prawnym normy, która w przyszłości może stać się źródłem niekończących się dywagacji i sporów interpretacyjnych. Zapobiegnie temu stwierdzenie nieważności postanowień części tekstowej i rysunkowej uchwały w obrębie terenu 5UT/7, co odnosi do § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały wraz z fragmentem zał. nr 1 w zakresie obszaru 5UT/7.

#### V. § 29 pkt 4 uchwały

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 29 pkt 4 uchwały w brzmieniu „objekty infrastruktury technicznej” ze względu na naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zw. z art. 17 pkt 6 lit. c) i art. 28 ust. 1 ustawy.

Przyjęte unormowanie – odmiennie aniżeli wskazane wcześniej uchybienia zasadom sporządzania planu – narusza trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca wprost wskazał, że mankament taki upoważnia do stwierdzenia nie-ważności aktu planistycznego gminy w odpowiednim zakresie. Jednakże, pomimo tak daleko idących reperkusji, nie zdecydował się podać kryteriów stanowiących podstawę do stwierdzenia, że w danym przypadku ustalone naruszenie trybu ma charakter istotny bądź pozbawione jest takiego przymiotu. Zagadnienie jest kluczowe ze względu na to, że nie każde a jedynie „istotne” naruszenie trybu stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu planistycznego w niezbędnym zakresie.

Orzecznictwo, w ślad za literaturą przedmiotu, wskazuje, że „istotne naruszenie trybu sporządzenia planu będzie miało miejsce jedynie wówczas, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2006, s. 248 i nast.) – z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 grudnia 2012 r., II SA/OI 1203/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Orzecznictwo traktuje niewystąpienie o zgodę właściwego organu w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych czy leśnych jako naruszenie trybu uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie wyrażono stanowisko w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. (II OSK 1900/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu do wyroku z 26 lutego 2007 r. (II SA/Kr 1161/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, że „brak uzyskania w toku procedury planistycznej wymaganej zgody rolnej należy traktować jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały (...) w zaskarżonej części”.

W § 29 uchwały przyjęto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku miejscowego planu symbolem 12R łamane przez numery porządkowe od 1 do 9. Sprowadzają się one do przeznaczenia obszarów: uprawy polowe i sady, łąki, wody powierzchniowe oraz objekty infrastruktury technicznej.

Należy równolegle sięgnąć do postanowienia § 4 ust. 2 uchwały, w którym ustalono grupy kategorii przeznaczenia terenu. Jedną z nich stanowią objekty infrastruktury technicznej, co z kolei obejmuje kategorie: stacje transformatorowe, stacje gazowe, objekty infrastruktury wodociągowej oraz objekty infrastruktury kanalizacyjnej (§ 4 ust. 2 pkt 6 uchwały).

Ułomność unormowania zawarta w § 29 pkt 4 uchwały sprowadza się do wprowadzenia mechanizmu zmierzającego do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem obowiązkowego trybu jaki przewidział ustawodawca. W świetle bowiem art. 7 ust. 1 ustawy z o ochronie gruntów rolnych i leśnych miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem, w którym dokonuje się przeznaczenia m.in. gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zmiana ta jednak powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Trzeba przy tym wskazać na art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy, obligujący organ wykonawczy gminy do wystąpienia o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy z prośbą o zajęcie stanowiska w zasygnalizowanej kwestii, zauważając że dla terenów oznaczonych symbolem R wskazano jako jedno z przeznaczeń – obiekty infrastruktury technicznej. Podniósł również, że dopuszczenie lokalizacji obiektów, które nie są związane z rolnictwem na gruntach rolnych klas I–III powinno być poprzedzone zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, co wymaga m.in. zgody właściwego organu. Zastosowane unormowanie, jak również brak rozróżnienia na grunty rolne klas wymagających uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia i takich, które zgody nie wymagają, zrodziły potrzebę wystąpienia o potwierdzenie, że nie zaistnieje sytuacja, w której obiekty infrastruktury technicznej będą sytuowane na gruntach rolnych klasy I–III.

W odpowiedzi na przedstawioną wątpliwość wskazano (w przywoływanym już piśmie z 18 września 2014 r.), że plany rozbudowy miejscowości Piotrówek zdecydowały o przyjęciu takiego rozwiązania w odniesieniu do obszarów oznaczonych symbolem R. Na etapie przyjmowania uchwały nie można było przewidzieć, w którym miejscu będą usytuowane obiekty infrastruktury technicznej. Z tego względu przeprowadzenie procedury uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wydawało się bezzasadne. Z uwagi na fakt, że grunty oznaczone w uchwale symbolem R nie zostały objęte właściwą zgodą, obiekty będą lokalizowane na gruntach klasy IV i niższych zgodnie z klasyfikacją bonitacyjną. Postanowienia o lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej wyłącznie na gruntach rolnych klas IV i niższych nie byłby w tym zakresie ustaleniem planu, bo możliwość lub zakaz realizacji infrastruktury na tych terenach wynika z przepisów odrębnych.

Wyjaśnienia te nie zasługują zdaniem skarżącego na aprobatę. Wszystkie obszary oznaczone symbolem R są tymi, które mają klasy bonitacyjne mieszczące się w kategoriach I–III. Dlatego też niewystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych ujętych w klasach I-III, należy uznać za istotne naruszenie procedury planistycznej. Tego rodzaju uchybienie zaistniało w postępowaniu zmierzającym do przyjęcia uchwały czynią zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 29 pkt 4 uchwały.

#### **VI. Zał. nr 1 w części odnoszącej się do obszaru oznaczonego symbolem 2MN/4.**

W ocenie skarżącego, uregulowaniem wymagającym stwierdzenia nieważności jest także fragment zał. nr 1 w zakresie, w jakim odnosi się do obszaru oznaczonego 2MN/4. Obszar ten, mimo uwzględnienia go w części graficznej, nie znajduje odzwierciedlenia w tekście planu miejscowego.

Organ nadzoru podniósł ponadto, że w § 3 ust. 2 uchwały legislator lokalny przesądził, iż oznaczenia graficzne na rysunku planu, m.in. linie rozgraniczające tereny (pkt 2) i symbole terenów (pkt 3), są obowiązującymi ustaleniami planu.

Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy o ustosunkowanie do braku ustaleń w tekście uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 2MN/4 zauważając, że przyjęte oznaczenie symbolem sugeruje teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a kolor oznaczenia według założeń legendy rysunku odnosi się terenu zabudowy mieszkaniowo-usługowej.

W odpowiedzi Wiceprzewodniczący Rady Gminy wywiódł, że „teren 2MN/4 początkowo był przypisany do terenów MNU, w trakcie prac nad planem został przekwalifikowany do grup terenów 2MN. Niestety w wyniku omyłki kolorystyka nie zmieniona a teren 2MN/4 nie został dołączony do terenów 2MN, jednak ustalenia dla tego terenu są zgodne z ustaleniami dla terenów 2MN”.

Skarżący ponownie wskazał, że wobec standardów przewidzianych do kształtowania postaci planu miejscowego, należy obowiązkowo określić przeznaczenie terenów (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz korespondujący z nim § 4 pkt 1 rozp.).

Zdaniem Wojewody trudno uznać przedstawione wyjaśnienia za trafne w kontekście ustawowej koncepcji co do kształtu jaki powinien przyjąć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt ten składa się z części tekstowej i graficznej. W odniesieniu do każdej z nich w postanowieniach rozp. przyjęto stosowne standardy. Stąd niedopuszczalna jest sytuacja, w której w części graficznej określa się przeznaczenie pewnego obszaru, przyjmuje się ustalenia obowiązujące (linie rozgraniczające), do czego zaś nie nawiązuje część tekstowa.

W ocenianej sprawie dostrzeżone uchybienie odnosi się do terenu oznaczonego 2MN/4. W rozp. skonstruowano wymóg, aby w projekcie rysunku planu miejscowego stosowano 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 (§ 8 ust. 2 rozp.).

W odniesieniu do terenu oznaczonego 2MN/4 niemożliwe okazało się dokonanie takiego powiązania ze względu na brak stosownych unormowań w tekście uchwały.

Kwestia integralności części tekstowej i części graficznej projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ich wzajemnego uzupełnienia się, są cechami akcentowanymi w orzecznictwie (m.in. trafna



uwaga w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 7 lipca 2009 r., II SA/Wr 86/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Symbolika oraz kolorystyka zastosowane do badanego obszaru są ze sobą niespójne. Według bowiem określeń użytych w legendzie zał. nr 1, symbol MN oznacza zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Ma on przypisaną sobie określoną kolorystykę.

Na rysunku planu posłużono się jednak kolorystyką właściwą dla terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Wobec zaistniałej nieścisłości trudno przyjąć ponad wszelką wątpliwość, jakie przeznaczenie ma teren oznaczony na rysunku planu symbolem 2MN/4.

Zdaniem skarżącego stanowisko Wiceprzewodniczącego Rady Gminy jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Z normy tej wyprowadza się obowiązek podejmowania działań na szczeblu państwowym oraz samorządowym w duchu lojalności wobec obywateli. Do tego zmierza się poprzez unikanie sytuacji, w których obywatel znajdowałby się w swoistej „pułapce prawnej”. Zaufanie obywatela do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa zależy od stworzenia warunków, w których nie pozostaje on w stanie niepewności co do swojej sytuacji prawnej. Tymczasem wspomniane założenia są naruszone w realiach badanej sprawy.

Podkreślając wagę jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów, skarżący powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r. (II OSK 1854/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym wywieziono, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa. powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Tego rodzaju uchybienie prawodawcy lokalnego uzasadniają wniosek o stwierdzenie fragmentu zał. nr 1 – rysunku planu w zakresie obszaru 2MK/4.

W odpowiedzi na skargę Gmina Jordanów Śląski podzieliła w całości stanowisko Wojewody, uznając zarzuty skarżącego za uzasadnione. Organ stanowiący uznał, że:

- 1) § 5 pkt 8 uchwały został wydany z naruszeniem art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, albowiem – stanowiąc, że „obowiązuje wolny pas terenu o szerokości co najmniej 3 m, wzdłuż jednej ze skarp brzegu każdego z cieków, umożliwiającego prowadzenie prac konserwacyjnych” – zmodyfikował unormowanie zawarte w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego („zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar”).  
Próbie obrony stanowiska Rady Gminy można byłoby podjąć przez wykazanie, że regulacja przyjęta w planie nie ma charakteru zakazu grodzenia nieruchomości od linii brzegu – działa tu bowiem działa powszechnie obowiązujący zawarty w art. 27 ust. 1 Prawa wodnego – lecz jest dodatkowym uregulowaniem, wykraczającym poza postanowienia ustawy. Słabym punktem takiego rozumowania jest brak jednoznacznego określenia konkretnych miejsc (ewentualnie wskazania w planie jednej konkretnej skarpy), w których obowiązywałoby pozostawienie wolnego pasa terenu o oczekiwanej szerokości.
- 2) § 13 pkt 5 lit. e) uchwały został wydany z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem organ stanowiący ponownie sięgnął po materię ustawową, przyjmując wbrew dyspozycji art. 5 ust. 1 pkt 2 wspomnianej ustawy, że „(...) po zrealizowaniu komunalnej sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażone w szczelne zbiorniki na nieczystości płynne obowiązuje niezwłoczne włączenie wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej”.  
Ponieważ ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje obowiązki spoczywające na właścicielach nieruchomości, organ planistyczny nie może powtarzać lub modyfikować tych postanowień. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia rady gminy do sprecyzowania terminu przyłączenia, w szczególności poprzez określenie „niezwłocznie”.
- 3) § 29 pkt 4 uchwały został wydany z naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w § 29 uchwały przyjęto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku miejscowego planu symbolem 12R od 1 do 9). Sprowadzają się one do ustalenia przeznaczenia: uprawy polowe i sady, łąki, wody powierzchniowe oraz obiekty infrastruktury technicznej. W § 4 ust. 2 uchwały ustalono grupy kategorii przeznaczenia terenu. Jedną z nich stanowią obiekty infrastruktury tech-

nicznej: stacje transformatorowe, stacje gazowe, obiekty infrastruktury wodociągowej oraz obiekty infrastruktury kanalizacyjnej (§ 4 ust. 2 pkt 6 uchwały).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem, w którym dokonuje się m.in. zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Zmiana ta powinna być poprzedzona zgodą właściwego organu – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (co wynika wprost z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy), czego zabrakło w rozpatrywanej sprawie. Niewystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych zaszerogowanych w klasach I–III, należy uznać za istotne uchybienie procedury planistycznej, któremu nie sposób przeciwstawić argumentacji dającej szansę obrony.

- 4) § 21 – 23 uchwały oraz właściwe fragmenty rysunku planu, zał. nr 1 w części dotyczącej terenów: 5UT 1-6, 6US/ i 6US/2, podjęto z naruszeniem art. 113 i art. 114 Prawa ochrony środowiska, dotyczących obrony przed hałasem. Tereny te powinny być objęte wspomnianą ochroną. Tymczasem nie umieszczono ich w wyliczeniu zawartym w § 6 pkt 2 uchwały, mimo że tereny te mają w swych przeznaczeniach m.in. rekreację i wypoczynek. Dopóki takie przeznaczenie dotyczy będzie terenów oznaczonych symbol 5UT 1-6, 6US/1 i 6US/2, zarzut uchybienia wskazanym przepisom ustawy powyżej przepisom będzie z dużym prawdopodobieństwem uwzględniony przez Sąd.
- 5) § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały wraz z fragmentem zał. nr 1 w zakresie obszaru 5UT/7 zostały wydane z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 pkt 1 rozp. W § 21 ust. 1 uchwały przewidziano oznaczenie regulowanego obszaru 5UT od 1 do 6. W dalszej części uchwały istnieją uregulowania szczegółowe dla niewymienionego wcześniej obszaru oznaczonego jako 5UT/7 (§ 21 ust. 2 pkt 16 uchwały). Obszar ten znalazł ilustrację graficzną w zał. nr 1. Z powodu nieujęcia § 21 ust. 1 obszaru 5UT/7, unormowanie § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały oraz stosowny fragment zał. nr 1 będzie z bardzo dużym prawdopodobieństwem przedmiotem stwierdzenia nieważności przez Sąd, który uzna, że brak jest wskazania przeznaczenia dla terenu 5UT/7, a istniejące w uchwale postanowienia mogą być w przyszłości przyczyną nieporozumień przy ich wykładni.
- 6) Zał. nr 1 – rysunek planu w zakresie obszaru oznaczonego 2MN/4 został sporządzony z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozp., albowiem uchybiono regułom przewidzianym dla kształtowania zawartości planu miejscowego, pomijając oznaczenie przeznaczenia terenów. Obszar oznaczony w zał. nr 1 jako 2MN4, pomimo ujęcia w części graficznej uchwały nie znajduje odzwierciedlenia w tekście planu miejscowego. Tymczasem rozp. wymaga, aby w projekcie rysunku planu miejscowego stosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Uchwalony przez Radę Gminy Jordanów Śląski plan pozbawiony jest spójności w tym zakresie.

Zarzut organu nadzoru jest trudny do obalenia, a dostrzeżone uchybienie z dużym prawdopodobieństwem spowoduje orzeczenie nieważności rysunku planu w tym właśnie zakresie.

W konkluzji odpowiedzi na skargę wywiedziono, że ze względu na brak argumentów pozwalających skutecznie bronić zakwestionowanych unormowań uchwały, stanowisko Gminy Jordanów Śląski co do uwzględnienia skargi w całości – zważywszy na ekonomikę procesową oraz sprawność i efektywność postępowania – staje się celowe i uzasadnione.

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

Oceniając uchwałę Rady Gminy Jordanów Śląski nr XXXVI/191/2014 z 7 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Piotrówek – w części objętej skargą Wojewody Dolnośląskiego – według kryterium zgodności z prawem (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), Sąd uznał zasadność zarzutów ujętych w piśmie procesowym organu nadzoru.

**I.** Pierwszy z zarzutów skargi dotyczy niedopuszczalności ingerencji aktów prawa miejscowego w materię ustawową, w szczególności przez powtarzanie w lokalnych źródłach prawa konkretnych unormowań aktu wyższego rzędu, ich modyfikację, uzupełnianie treści lub usuwanie elementów normotwórczych. Przeciwno takiej praktyce przemawia konstytucyjny (art. 87) katalog źródeł prawa, ich hierarchia oraz przypisany każdemu ze źródeł zakres regulacji. Nie można zatem przyjąć, by akt prawa miejscowego obowiązujący na obszarze działania organu, który go ustanowił, mógł bez stosownego upoważnienia wkraczać w treść źródeł prawa obowiązujących na całym obszarze Rzeczypospolitej, przenosząc je na poziom lokalny.

Zasygnalizowaną wadliwość daje się wyprowadzić z zestawienia treści § 5 pkt 8 uchwały z art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. Określając obowiązki właścicieli wody oraz właścicieli innych nieruchomości, ustawodawca wprowadził m.in. zakaz grodzenia, co znalazło wyraz w sformułowaniu: „zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar”. Tymczasem wśród „ustaleń ogólnych” dotyczących „ukształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów” pomieszczono unormowanie (§ 5 pkt 8 uchwały), według którego „obowiązuje wolny pas terenu o szerokości co najmniej 3 m, wzdłuż jednej ze skarp brzegu każdego z cieków, umożliwiającego prowadzenie prac konserwacyjnych”.

Nietrudno zauważyć, że przywołane postanowienie uchwały mieści się w dyspozycji art. 27 ust. 1 Prawa wodnego, wszak działanie prawodawcy lokalnego polegało na zmianie położenia pasa terenu podlegającego zakazowi grodzenia „w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu” na „wolny pas terenu o szerokości co najmniej 3 m, wzdłuż jednej ze skarp każdego z cieków”.

W okolicznościach rozpoznawanego przypadku należy podzielić pogląd i mające go wesprzeć argumenty judykatury, która konsekwentnie krytykuje powtarzanie i modyfikacje w aktach prawa miejscowego unormowań hierarchicznie wyższych według konstytucyjnej gradacji źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępowanie prawodawcy miejscowego może bowiem prowadzić do niewłaściwej, a niejednokrotnie sprzecznej z intencjami ustawodawcy, wykładni. Trzeba bowiem pamiętać, że interpretacji konkretnego unormowania należy dokonywać w kontekście aktu, w którym przepis został zamieszczony, uwzględniając zasady ogólne aktu, cel jego podjęcia i przypisane mu zadania.

Przedstawione wywody znajdują wsparcie normatywne w zasadach techniki prawo-dawczej. Według bowiem § 118 w zw. z § 143 w aktach prawa miejscowego (podobnie jak w rozporządzeniu) nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Wprawdzie – jak zauważył skarżący – w standardach legislacyjnych przemilczano kwestię dopuszczalności modyfikacji postanowień aktów normatywnych przy wykorzystaniu reguły interpretacyjnej argumentum a minore ad maius, jednakże istniejące unormowania oraz ukształtowane w tej mierze orzecznictwo pozwalają twierdzić, że skoro sam zabieg dosłownego przeniesienia normy ustawowej do aktu prawa miejscowego jest istotnym uchybieniem w procesie prawotwórczym, ponieważ może prowadzić do odmiennych wyników wykładni przepisu w kontekście aktu prawnego, w którym stał zamieszczony, to tym poważniejszym naruszeniem zasad techniki prawodawczej staje się jakakolwiek modyfikacja (korygowanie, uzupełnianie, pomijanie) normy ustawowej w akcie prawa miejscowego.

**II.** W zbiorze elementów obowiązkowo regulowanych w uchwale dotyczącej planu miejscowego przewidziano również określenie „zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej” (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W obszarze „infrastruktury technicznej” należy umiejscowić także postanowienia dotyczące oczyszczania i odprowadzania ścieków. Jeżeli bowiem przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumieć budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami; tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 518) to niewątpliwie zakresem budowy „urządzeń kanalizacyjnych” zostają objęte również postanowienia dotyczące oczyszczania i odprowadzania ścieków, w tym także wykonanie przyłączy nieruchomości do sieci kanalizacyjnej.

Drugi z zarzutów skarżącego obejmuje uregulowanie pomieszczone w § 13 pkt 5 lit. e) uchwały. W § 13 postanowiono o obowiązujących ustaleniach dotyczących systemów infrastruktury technicznej, konkretyzując w punkcie 5 lit. e), że „w zakresie odprowadzania ścieków ustala się”: „po zrealizowaniu komunalnej sieci kanalizacyjnej nieruchomości wyposażone w szczelne zbiorniki na nieczystości płynne obowiązuje niezwłoczne włączenie wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej budynku do sieci kanalizacyjnej”.

Tymczasem w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przyjęto, 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”.

Z porównania treści przywołanych unormowań ustawy i aktu prawa miejscowego wynika, że organ stanowiący gminy nie tylko wkroczył w materię ustawowa, ale także oznaczył termin włączenia wewnętrznej

instalacji kanalizacji budynku do sieci kanalizacyjnej przez określenie, że obowiązuje „niezwłoczne” wykonanie takiej powinności. W rozpoznawanym przypadku nie sposób zatem nie zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez badane i oceniane unormowanie uchwały.

Ze względu na charakter stwierdzonego uchybienia prawotwórczego, uwagi zawarte w punkcie I uzasadnienia, a dotyczące relacji między aktem prawa miejscowego a ustawą, należy w pełni odnieść do rozpoznawanego tu przypadku.

Jeżeli zaś chodzi o zapatrywanie skarżącego na oznaczanie w aktach normatywnych terminu wykonania prawa lub obowiązku przez posłużenie się wyrażeniami „niezwłoczne”, „niezwłocznie”, to w skardze oceniono, że takie sformułowania a priori wywołują problemy interpretacyjne, trudno bowiem jednoznacznie wskazać kryteria, według których można byłoby skonkretyzować tak oznaczony termin.

Nie negując oceny dokonanej przez organ nadzoru, można jedynie na uboczu głównych wywodów dodać, że językowi prawnemu nie są obce takie konstrukcje, na co wskazuje choćby 61 jednostek redakcyjnych Kodeksu cywilnego sięgających po wyrażenia „niezwłoczne”, „niezwłocznie”. Przykładowo można odwołać się do przypadku zawarcia umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu. Wówczas do przeniesienia własności potrzebne jest dodatkowe porozumienie stron obejmujące ich bezwarunkową zgodę na „niezwłoczne” przejście własności (art. 157 § 2 K.c.). Jeżeli w stosunku zobowiązaniowym termin spełnienia świadczenia nie został oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione „niezwłocznie” po wezwaniu dłużnika do wykonania (art. 455 K.c.). Tego typu konstrukcja legislacyjna – choć obciążona wadą użycia nieostrych pojęć – okazuje się przydatna, gdy z jakichkolwiek przyczyn konkretyzacja terminu staje się niemożliwa. Przyjmuje się wówczas, że „niezwłoczne” dokonanie czynności obliguje do działania „bez nieuzasadnionej zwłoki”, co wiąże się zasadniczo z każdorazową oceną postępowania podmiotu zobowiązanego.

**III.** Kolejnym zarzutem naruszenia zasad procesu prawotwórczego skarżący objął unormowanie zawarte w § 29 pkt 4 uchwały, według którego „dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 12R łamane przez numery porządkowe od 1 do 9, ustala się przeznaczenie: obiekty infrastruktury technicznej”. W § 4 ust. 2 uchwały ustalono „grupy kategorii przeznaczenia terenu”. Jedną z nich stanowią „obiekty infrastruktury technicznej”, a mianowicie: „stacje transformatorowe, stacje gazowe, obiekty struktury wodociągowej oraz obiekty infrastruktury kanalizacyjnej” (§ 4 ust. 2 pkt 6 uchwały).

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, „przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Według zaś art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy „przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi”, a także „zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wyrażenie zgody następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

W badanym przypadku organ wykonawczy gminy zaniechał wystąpienia o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy I–III, co należy uznać za istotne uchybienie zasadom procedury planistycznej i art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Aktem prawa miejscowego służącym m.in. do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy). Okoliczność ta nie zwalnia jednak właściwych organów gminy od obowiązku uzyskania zgody na zasygnalizowaną zmianę przeznaczenia gruntów.

**IV.** W ocenianej uchwale nie mogą pozostać także unormowania § 21–23 oraz właściwe fragmenty rysunku planu, zał. nr 1, w części dotyczącej terenów: 5UT 1-6, 6US/1 6US/2. Tereny te, jako przeznaczone m.in. na rekreację i wypoczynek, powinny być objęte ochroną przed hałasem, co wynika z art. 113 i 114 Prawa ochrony środowiska. Stosownie do dyspozycji art. 114 ust. 1, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. Przepis ten dotyczy dopuszczalności zróżnicowania poziomu hałasu na terenach przeznaczonych:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej, c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,

- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe;

Ponieważ wspomnianych w uchwale gruntów nie umieszczono w zbiorze zawartym w § 6 pkt 2 uchwały, który dotyczy terenów objętych ochroną przed hałasem, przeto podniesione w skardze zarzuty uzasadniają w okolicznościach rozpoznawanej sprawy stwierdzenie nieważności postanowień części tekstowej i graficznej odnoszących się do terenów o symbolach 5UT 1-6, 6US/1 i 6US2.

**V.** W zbiorze zgodnych z prawem unormowań nie mogą pozostać postanowienia § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały (w którym dla terenu 5UT/7 określono nieprzekraczalne linie zabudowy) wraz z fragmentem zał. nr 1 w zakresie obszaru 5UT/7. W regulacjach tych prawodawca miejscowy uchybił art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy (w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) i § 4 pkt 1 rozp (ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów).

W § 21 ust. 1 uchwały zawarto oznaczenie regulowanego obszaru 5UT od 1 do 6, pominięto natomiast obszar 5UT/7. W dalszej części uchwały istnieją jednak uregulowania szczegółowe dla niewymienionego wcześniej obszaru 5UT/7 (§ 21 ust. 2 pkt 16 uchwały). Obszar ten zilustrowano graficznie w zał. nr 1. Ponieważ w § 21 ust. 1 nie ujęto obszaru 5UT/7, przeto unormowania zawarte w § 21 ust. 2 pkt 16 uchwały oraz stosowny fragment zał. nr 1 należało uznać za podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co musiało prowadzić do stwierdzenia ich nieważności.

**VI.** Stwierdzeniem nieważności należało objąć także zał. nr 1 w części obejmującej rysunek planu obszaru oznaczonego symbolem 2MN/4, ponieważ zawarte tam unormowania uchybiają przepisom art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy (w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania) oraz § 4 pkt 1 rozp (ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów) i § 8 ust. 2 rozp. (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).

Nieokreślając przeznaczenia terenów, organ stanowiący gminy naruszył reguły przewidziane dla kształtowania zawartości planu miejscowego. Obszar oznaczony w zał. nr 1 symbolem 2MN4 – mimo ujęcia go w części graficznej uchwały – nie znalazł odzwierciedlenia w tekście planu miejscowego. Tymczasem rozp. wymaga, aby w projekcie rysunku planu miejscowego stosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Uchwalony przez Radę Gminy Jordanów Śląski plan okazał się niespójny w przedstawionym zakresie, co koliduje z normą dającą się wyprowadzić z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w zw. § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozp.

**VII.** Wobec stwierdzonego naruszenia prawa, należało – stosownie do dyspozycji art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzec jak w sentencji.