



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 kwietnia 2018 r.

Poz. 2138

### WYROK NR II SA/WR 650/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 listopada 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis  
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant

Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 listopada 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu  
z dnia 6 czerwca 2014 r. nr XLIX/368/14  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Godzieszów

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 wraz z Załącznikiem Graficznym nr 3 w zakresie terenu 03RM oraz § 13 ust. 5 we fragmencie: „na warunkach określonych przez gestora sieci” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Nowogrodziec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowogrodźcu na sesji w dniu 6 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę nr XLIX/368/14 z w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Godzieszów.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej:

- § 4 ust. 3 oraz załącznika graficznego nr 3 do tejże uchwały (dalej powoływanego jako załącznik graficzny nr 3) w zakresie terenu oznaczonego symbolem 03RM, zarzucając naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej jako ustawa planistyczna lub w skrócie u.p.z.p.)

- § 13 ust. 5 uchwały we fragmencie: „na warunkach określonych przez gestora sieci”, zarzucając naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587, przywoływane dalej jako rozporządzenie lub w skrócie r.M.I.).

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł w pierwszej kolejności, iż przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały doprowadziła do wniosku, że Rada Miejska uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła zasady jego sporządzania, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkować winno stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub części.

W tym kontekście wskazano, że w świetle przeprowadzonego postępowania nadzorczego ustalono, że w zakresie postanowień dotyczących obszaru 03RM w części tekstowej oraz graficznej uchwały dopuszczono się naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowogrodziec w ramach przeznaczenia terenu. W § 4 ust. 3 uchwały określone zostało przeznaczenie i zagospodarowanie terenów oznaczonych symbolem 03RM, odzwierciedlonych na rysunku w załączniku graficznym nr 3. W uchwale zdecydowano, że obszar ten zostanie przeznaczony w zakresie podstawowym na zabudowę zagrodową - kompleks złożony z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich w gospodarstwie rolnym, służący produkcji rolnej i przetwórstwu rolno- spożywczemu. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - przyjętego w aktualnie obowiązującym kształcie uchwałą nr XLVIII/360/14 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z 22 kwietnia 2014 r. - teren ten przeznaczono na działalność komercyjną produkcyjną i/lub usługową. Powyższe przeznaczenie terenu wynika również z wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Nowogrodziec umieszczonego w załączniku graficznym nr 3.

Zdaniem Wojewody należał zatem wskazać, że pojawiła się ewidentna rozbieżność pomiędzy postanowieniami studium Gminy Nowogrodziec i unormowaniami uchwały dotyczącymi obszaru, o którym mowa w § 4 ust. 3, w zakresie przeznaczenia terenu.

Odnosząc się do treści wyjaśnień jakie zostały podane przez organ planistyczny w trakcie postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski uznał, iż owe wyjaśnienia nie stanowią usprawiedliwionej podstawy do zaakceptowania zaistniałego naruszenia ustaleń studium przez postanowienia części tekstowej i graficznej uchwały, dotyczących obszaru oznaczonego symbolem 03RM. Podniesiono bowiem, że przedstawione stanowisko wyjaśniające zaistniały problem odnosi się kompleksowo do obszaru objętego miejscowym planem oraz nawiązuje do pewnych uwarunkowań faktycznych czy też rozwiązań, które miały zastosowanie na mocy poprzednio obowiązujących aktów planistycznych Rady Miejskiej w Nowogrodźcu. Z punktu widzenia analizy legalności uchwały jest to jednak bez znaczenia, gdyż należy mieć na uwadze przede wszystkim to, że w studium w części tekstowej i graficznej wyraźnie odróżnia się „tereny zainwestowania wiejskiego” od „terenów działalności komercyjnej produkcyjnej i/lub usługowej”. Znajduje to wyraz w stosownym ujęciu w załączniku graficznym nr 2 do Uchwały nr XLVIII/360/14 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu - Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Obszar oznaczony w Uchwale symbolem 03RM znajduje się na terenach działalności komercyjnej produkcyjnej i/lub usługowej. W tym też kierunku powinny zmierzać ustalenia planu dotyczące przeznaczenia terenu doprecyzowujące postanowienia studium.

Organ nadzoru wskazał, że tereny zainwestowania produkcyjno - usługowego przeznaczone są pod lokalizację funkcji komercyjnych: usługowych i produkcyjnych. Należą do nich zespoły położone m.in. we wsi Godzieszów. Obok tego w miejscowości tej dopuszczono możliwość trwałej adaptacji istniejących obiektów i zespołów inwentarsko - gospodarczych dawnego rolnictwa uspołecznionego na nieuciążliwe funkcje usługowo - produkcyjno -składowe. Z kolei teren istotny z punktu widzenia niniejszej sprawy, pomimo faktu zlokalizowania na obszarze o przeznaczeniu w studium wyżej wskazanym, otrzymał w uchwale przeznaczenie podstawowe - zabudowę zagrodową. Pod pojęciem tym uchwała nakazuje rozumieć kompleks złożony z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich w gospodarstwie rolnym, służący produkcji rolnej i przetwórstwu rolno spożywczemu. W przeznaczeniu uzupełniającym określono z kolei obiekty produkcyjne, agroturystykę, garaże, zieleni urządzoną i izolacyjną, drogi dojazdowe, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej.

W przekonaniu Wojewody oznaczenie w uchwale przeznaczenia podstawowego obszaru istotnego z punktu widzenia niniejszej sprawy jest nie do pogodzenia z unormowaniami studium. Obszar ten w świetle postanowień studium nie jest przeznaczony na zabudowę zagrodową (w rozumieniu nadanym przez uchwałę) w wariantcie podstawowym czy też uzupełniającym.

Odnosząc się natomiast do drugiego z zarzutów wskazano, że mocą § 13 ust. 5 uchwały przyjęto, że: „W zakresie gazyfikacji dopuszcza się zaopatrzenie wsi w gaz i realizacją sieci rozdzielczej, na warunkach określonych przez gestora sieci.”.

W kwestionowanym postanowieniu uchwały wprowadzono konstrukcję, zgodnie z którą zaopatrzenie wsi w gaz, jak również realizacja sieci rozdzielczej będzie miała miejsce na warunkach określonych przez gestora sieci. Ułomność przywołanego rozwiązania sprowadza się do tego, że normą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależniono możliwość dokonania wskazanych czynności od określenia warunków przez gestorów sieci. Warunki te będą wiążące w zakresie zaopatrywania wsi w gaz i realizacji sieci rozdzielczej. Tymczasem w przekonaniu Wojewody w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 r.M.I. wyraźnie określono zakres, jaki zdecydował się powierzyć ustawodawca do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie sposób z nich wyprowadzić upoważnienia organu stanowiącego gminy do wypowiedziania się na temat określania przez gestorów sieci warunków zaopatrzenia wsi w gaz, jak również realizacji sieci rozdzielczej. Dodano także, iż prezentowane stanowisko w omawianym zagadnieniu uzasadnione jest również w naturze norm miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Regulacje te mają bowiem charakter dyrektywny (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie konstruować normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Podniesiono również, iż przepis ustawy planistycznej nakazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przyjęcie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W tym pojęciu nie mieści się umocowanie do wiążącego określania w jaki sposób adresaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają się porozumiewać z właścicielami poszczególnych terenów czy gestorami określonych instalacji lub systemów. Założyć należy brak przepisu, który pozwalałby radzie gminy na wypowiedzianie się w tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślono także, iż od strony praktycznej oczywistym jest, że każdorazowe przeprowadzenie sieci poza układem dróg wymaga dokonania uzgodnień z właścicielami terenów. Nie można jednak kwestii tych uzgodnień regulować w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie mając do tego wyraźnego upoważnienia ustawowego.

W odpowiedzi na skargę organ gminny wniósł o jej oddalenie podnosząc, iż ani wyznaczenie w planie terenu 03 RM nie naruszało ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ani też użycie w § 13 ust. 5 uchwały zwrotu „na warunkach określonych przez gestora sieci” nie stanowiło naruszenia prawa.

W kontekście pierwszego z zarzutów podniesiono, że wyznaczenie w planie terenu 03 RM nie naruszało ustaleń studium, bowiem tekst studium Część II Kierunki zagospodarowania przestrzennego w pkt 1 Kierunki zmian... stanowi, iż: „na terenach proj. zainwestowania - mieszkaniowego i produkcyjno-usługowego:

- rozwój nowych, niewielkich zespołów zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem towarzyszących nieuciążliwych usług,
- rozwijanie działalności gospodarczej na wydzielonych terenach - funkcji produkcyjno-usługowych i pokrewnych,

- wyposażanie nowych terenów w podstawowe urządzenia komunikacji i infrastruktury technicznej..." (str. 47),

zaś w pkt 2.3 Tereny zainwestowania produkcyjno-usługowego następuje uszczegółowienie:

„Lokalizowanie projektowanych obiektów i urządzeń usługowych oraz produkcyjnych winno odbywać się wg następujących zasad:

na wyznaczonych terenach lokalizuje się obiekty i urządzenia produkcyjno-usługowe z dopuszczeniem funkcji uzupełniających oraz niezbędnych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej..." (str. 51).

Zdaniem tego organu cały teren objęty planem pozostaje w obrębie terenów istniejącego i projektowanego zainwestowania wiejskiego, w obrębie którego dopuszczono wiele funkcji, zaś na terenie objętym planem na rys. planu nr 3 funkcja zabudowy zagrodowej jest funkcją uzupełniającą.

Wskazano także, iż teren 03 RM jest obecnie w użytkowaniu rolniczym i mimo że w studium jest on wraz z terenami sąsiednimi przeznaczony pod funkcje produkcyjno-usługowe, w omawianej zmianie planu nie musi być przeznaczany na cele nierolnicze. Dodano również, że zabudowa zagrodowa jest funkcją dopuszczalną w ustaleniach studium. Jednocześnie dotychczas obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszczał na tym terenie możliwość lokalizacji zabudowy zagrodowej, więc zapis niniejszego planu jedynie honorował ustalenia poprzedniego planu, aby nie pogarszać warunków zagospodarowania tego rolniczego terenu.

Odnosnie natomiast drugiego z zarzutów podniesiono m.in., że zapis art. 13 ust. 5 uchwały o tym, iż „W zakresie gazyfikacji dopuszcza się zaopatrzenie wsi w gaz i realizację sieci rozdzielczej, na warunkach określonych przez gestora sieci”, mimo że umiejscowiony w rozdziale pt. Ustalenia dla całego obszaru objętego planem, nie jest ustaleniem planu, gdyż regulacja w nim zawarta nie ma charakteru dyrektywnego (nakazujące, zakazujące, zezwalające itp.). W przekonaniu Rady Miejskiej nie można więc z tego wywodzić, że jest to norma prawna, regulująca porządek prawny na danym terenie. Kwestionowany przez skarżącego zapis w tej sytuacji jest niczym innym, tylko informacją dla zainteresowanych, że w przypadku możliwego dostępu do sieci gazowej, to gestor sieci będzie określał techniczne warunki przyłączenia do sieci, na podstawie przepisów Prawa budowlanego.

Strona dalej zauważyła, iż sam fakt umiejscowienia tego zapisu w rozdziale „Ustalenia...” nie czyni z niego normy prawnej, z zapisu tego nie wynika obowiązek nakładany przez plan, dokonania czynności, np. uzyskania zgody. Z tego też względu za chybiony należy uznać zarzut naruszenia przepisów ustawy planistycznej i rozporządzenia. Nawet jednak jeżeli uznać by, iż przepis ten posiada charakter normatywny to oczywistym jest, iż stanowi on jedynie odzwierciedlenie obowiązków inwestora wynikających z procesu inwestycyjnego i regulacji prawnych ustalonych w ustawie Prawo budowlane związanych z możliwością pozyskania pozwolenia na budowę, gdzie uzgodnienia z gestorami sieci mediów są niezbędne dla uzyskania korzystnej decyzji.

Wojewoda w piśmie procesowym z dnia 8 października 2014 r., w nawiązaniu do przesłanej odpowiedzi na skargę, podtrzymał w całości swoje wnioski zawarte w skardze. Podniesiono w nim przede wszystkim, iż błędną jest praktyka deprecjonowania roli studium w aktywności planistycznej gminy, przejawiająca się w swobodnym i nieuzasadnionym odstępowaniu od wyrażonych w nim rozwiązań w zakresie przeznaczenia terenów. Taką właśnie praktykę jednoznacznie należy zakwalifikować jako naruszenie zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), wymagające stwierdzenia nieważności aktu rady gminy w stosownym zakresie.

Rekapitułując stanowisko organu nadzoru wskazano, że trudno przyjąć stan nienaruszalności postanowień w studium przez normy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w analizowanej sprawie. Postanowieniami tego pierwszego aktu bowiem przyjęto przeznaczenie omawianego terenu - działalność komercyjną produkcyjną i/lub usługową. Z kolei uchwała przesądziła, że będzie on przeznaczony na zabudowę zagrodową. Przywołane w skardze wyjaśnienia przedłożone w trakcie postępowania nadzorczego, powtórzone w odpowiedzi na skargę, nie mogą stać się usprawiedliwieniem zaistniałego mankamentu uchwały.

Polemizując natomiast z wywodami odpowiedzi na skargę kwestionującymi zasadność stwierdzenia nieważności postanowienia § 13 ust. 5 uchwały we fragmencie: „na warunkach określonych przez gestora sieci” wskazano, że chociaż mają one walor praktyczny to są one bez znaczenia z punktu widzenia oceny legalności postanowienia uchwały planistycznej. Zwrócono w tym kontekście uwagę, iż miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest ułożony w hierarchicznym i zamkniętym konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym jego normy w sposób wiążący regulują sytuację prawną obywateli na obszarze działania organu, który go przyjął.

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

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do 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 poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu wskazać trzeba, iż przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego organy gminy zdeterminowane są koniecznością zachowanie zgodności postanowień miejscowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wynika to z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzeniu planów miejscowych oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Przy czym zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, iż w § 4 ust. 3 uchwały określone zostało przeznaczenie i zagospodarowanie terenów oznaczonych symbolem 03RM, odzwierciedlonych na rysunku w załączniku graficznym nr 3. W uchwale zdecydowano, że obszar ten zostanie przeznaczony w zakresie podstawowym na zabudowę zagrodową - kompleks złożony z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich w gospodarstwie rolnym, służący produkcji rolnej i przetwórstwu rolno- spożywczemu. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - przyjętego w aktualnie obowiązującym kształcie uchwałą nr XLVIII/360/14 Rady Miejskiej w Nowogrodźcu z 22 kwietnia 2014 r. - teren ten przeznaczono na działalność komercyjną produkcyjną i/lub usługową.

Okoliczności powyższe są niesporne. Z prostego porównania ustaleń w zakresie przeznaczanie tego samego obszaru zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego a tymi umiejscowionymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nota bene zostało uchwalone w trakcie prac planistycznych nad zaskarżoną uchwałą zmieniającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Godzieszów, dotyczącą części obszaru zainwestowania wsi, jasno wynika, iż ustalenia obu aktów są ze sobą sprzeczne. W obowiązującym na dzień uchwalenia zaskarżonej zmiany planu miejscowego studium wyznaczono tereny zainwestowania produkcyjno- usługowego czyli tereny zorganizowanej działalności inwestycyjnej przeznaczone pod lokalizację funkcji komercyjnych: usługowych i produkcyjnych, w tym m.in. położone we wsi Godzieszów. W tej miejscowości dopuszczano także możliwość trwałej adaptacji istniejących obiektów i zespołów inwentarsko- gospodarczych dawnego rolnictwa uspołecznionego na nieuciążliwe funkcje usługowo- produkcyjno-składowe. Określając zasady lokalizowania projektowanych obiektów i urządzeń usługowych oraz produkcyjnych wskazano m.in. „że na wyznaczonych terenach lokalizuje się obiekty i urządzenia produkcyjno- usługowe z dopuszczeniem funkcji uzupełniających oraz niezbędnych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej”.

Tymczasem w zaskarżonej uchwale planistycznej dla terenu o symbolu 03RM (teren projektowanej zabudowy zagrodowej) ustalono przeznaczenie podstawowe jako zabudowa zagrodowa- kompleks złożony z budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich w gospodarstwie rolnym, służący produkcji rolnej i przetwórstwu rolno-spożywczemu, a w ramach przeznaczenia uzupełniającego terenu obiekty produkcyjne, agroturystyka, garaże, zieleń urządzona i izolacyjna, drogi dojazdowe, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej.

W tej sytuacji stwierdzić należało, że oznaczenie w uchwale planistycznej przeznaczenia podstawowego terenu 03RM jest nie do pogodzenia z unormowaniami studium, które dla tego obszaru w wariantcie podstawowym nie przewiduje zabudowy zagrodowej, a jedynie obiekty i urządzenia usługowe oraz produkcyjne. Na terenie zainwestowania produkcyjno- usługowego jedynie w ramach funkcji uzupełniającej możliwym byłaby realizacja zabudowy zagrodowej, która dla odmiany na terenach zainwestowania wiejskiego jest jedną z funkcji podstawowych.

W konsekwencji dostrzeżonego naruszenia ustaleń studium należało stwierdzić nieważności części tekstowej planu co do § 4 ust. 3 teże uchwały oraz załącznika graficznego nr 3 w zakresie terenu 03RM.

W tym kontekście przypomnieć bowiem należy, iż rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). 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. Załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały, gdyż w istocie stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, dlatego też w pewnym uproszczeniu można mówić o zespole tekstowo-graficznym, który z natury rzeczy podlega łącznemu badaniu pod kątem prawidłowej legislacji.

Odnosząc się natomiast do drugiego z zarzutów skargi podzielić należy w pełni pogląd utrwalony w orzecznictwie tut. Sądu (np. wyroki z dnia 20 lutego 2013r., sygn. akt II SA/Wr 14/13, z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 894/13 i z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14), w którym wskazuje się na brak podstawy prawnej dla sytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji, która uzależnia możliwość dokonania określonych czynności (na kanwie niniejszej sprawy zaopatrzenie w gaz i realizacja sieci rozdzielczej gazu) od wypełnienia przez adresatów planu miejscowego warunków właściciela sieci. Przede wszystkim wskazać należy, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy

i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast, zgodnie z konkretyzującym zakres przedmiotowy teże kompetencji § 4 pkt 9 rozporządzenia wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna, która pozwalałaby Radzie Miejskiej w Nowogrodzcu na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego de facto nakazu uwzględnienia warunków ustalonych przez określony podmiot. Wskazane przepisy rangi ustawowej przewidują natomiast przyjęcie w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a w pojęciu tym nie mieści się kwestia tego, w jaki sposób adresaci planu mają się porozumiewać z właścicielami odpowiednich sieci. Nie ulega wątpliwości, że zapisy wskazujące na konieczność spełnienia warunków ustalonych przez właściciela sieci - wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego - są nieprawidłowe, zaś ich regulowanie w akcie prawa miejscowego nie jest dopuszczalne.

Podkreślić wyraźnie należy, mając na uwadze stanowisko organu planistycznego, iż uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego nie jest przekazywaniem informacji, ale wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Zaskarżony przepis § 13 ust. 5 uchwały we fragmencie: „na warunkach określonych przez gestora sieci” kryterium tego nie spełnia. Co więcej, uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od warunków wskazanych przez wymieniony w uchwale podmiot wprowadzać może ryzyko odstąpienia od postulowanych w miejscowym planie zasad kształtowania przestrzeni publicznych, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej oraz ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem. Stosowanie zaskarżonego fragmentu uchwały mogłoby bowiem prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą okazać się niemożliwe do realizacji z powodu bliżej niesprecyzowanych działań podmiotu nieuprawnionego do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Innymi słowy, w świetle przepisów ustawy planistycznej nie jest dopuszczalne przekazywanie uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie realizacji określonych postanowień miejscowego planu adresatowi norm prawnych zawartych w uchwale, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego uznać zatem należało regulację § 13 ust. 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „na warunkach określonych przez gestora sieci” za wydaną z przekroczeniem przyznanej Radzie delegacji ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., a w pkt II sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu poniesionych kosztów postępowania wydano na podstawie art. 200 u.p.p.s.a.