



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2020 r.

Poz. 4595

WYROK NR II SA/WR 810/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)
Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prochowice
z dnia 25 lutego 2015 r. nr V/27/2015
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie
wsi Szczedrzykowice w gminie Prochowice

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Gminy Prochowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2015 r. Rada Miasta i Gminy Prochowice podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm. – dalej u.s.g.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199, zwanej dalej „u.p.z.p.”), uchwałę nr V/27/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie wsi Szczedrzykowice w gminie Prochowice.

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na wskazaną powyżej uchwałę, zarzucając jej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 oraz art. 27 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, a ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia przez § 15 uchwały oraz jej załącznik graficzny nr 1 w zakresie ustalenia przeznaczenia terenu MN1, MN2 i jej załącznik graficzny nr 2 - w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów MN3, wnosząc o stwierdzenie nieważności w całości wyżej wymienionej uchwały oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego zaskarżonej uchwały stwierdził, iż § 10 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2 pkt 4 lit. „a” i „b” pkt 5 lit. „a” i pkt 7 lit. „b” i „c” uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. Zgodnie z przywołanymi przepisami w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) i zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej (w szczególności sieci elektroenergetycznej ale również pozostałych sieci uzbrojenia terenu) powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania. Zgodnie z § 10 uchwały: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się: 1) dopuszcza się realizację uzbrojenia terenu na wszystkich terenach pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi; 3) dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejących sieci uzbrojenia terenu. 2. W zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy sieci uzbrojenia ustala się: 4) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: a) zaopatrzenie w energię elektryczną z istniejącej i planowanej sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia, b) rozbudowę i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia oraz budowę stacji transformatorowych w zależności od potrzeb, 5) w zakresie zaopatrzenia w gaz: a) zaopatrzenie w gaz z sieci gazowej, z zastrzeżeniem lit. b, 7) w zakresie zaopatrzenia w sieć teletechniczną: b) planowaną sieć telekomunikacyjną należy wykonać jako kablową, c) dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejących linii napowietrznych oraz ich wymianę na sieć kablową.”. Takie regulacje jak powyższe, zdaniem Wojewody, poza dopuszczeniem możliwości realizacji na objętych planem terenach systemów infrastruktury technicznej (w szczególności elektroenergetycznej, gazowej i telekomunikacyjnej) nie ustanawiają faktycznie warunków, w oparciu o które planowane do realizacji nowe sieci miałyby być modernizowane, przebudowywane i rozbudowywane, w tym ograniczeń w użytkowaniu terenu w strefach położonych wzdłuż planowanych do realizacji i modernizacji sieci. Brak jest równocześnie określenia na załącznikach graficznych do uchwały przebiegów istniejących i planowanych do realizacji, przebudowy i rozbudowy linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i odcinków sieci gazowej oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, w tym zakazu zabudowy również z tym związanego. Wskutek braku wrysowania na załącznikach graficznych linii istniejących, nowotworzonych oraz przeznaczonych do modernizacji i rozbudowy wspomniane strefy w ogóle nie są możliwe do ustalenia. Organ zauważył, że co prawda w granicach opracowania planu, na załączniku graficznym nr 2 naniesiono linię koloru czerwonego o oznaczeniach Es, jednak nie przypisano temu symbolowi żadnych ustaleń. Ponadto, dopuszczenie przebudowy i rozbudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu, w tym linii elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych, skutkuje możliwością przesuwania nieokreślonych stref ochronnych od linii istniejących oraz planowanych.

W kontekście istnienia na obszarze objętym planem systemów infrastruktury technicznej (sieci elektroenergetyczna, gazowa, telekomunikacyjna), dopuszczenia budowy nowych systemów oraz przebudowy i rozbudowy istniejących Rada nie wprowadziła w planie także żadnych postanowień dotyczących ograniczeń

w użytkowaniu terenu, w tym zakazu zabudowy. Brak jest takich regulacji w każdym z wymienionych przypadków. Z uwagi na fakt, że wspomniane ograniczenia, wobec brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., mają wynikać z planu miejscowego, to niewystarczającym jest odesłanie w tym zakresie do przepisów odrębnych, jak to uczyniono w § 9 pkt 2 uchwały („W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, ustala się: 2) odległość obiektów budowlanych od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych SN zgodnie z przepisami odrębnymi.”). Taki zapis uchwały nakłada na inwestorów obowiązek uwzględniania stref technologicznych, które nie zostały jednakże określone oraz nie ustalono przebiegu linii, wzdłuż których strefy wraz z ustalonymi w nich ograniczeniami mają obowiązywać.

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. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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. Rada w tekście uchwały postanowiła jedynie o możliwości realizacji nowych oraz przebudowie i rozbudowie istniejących linii elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych bez wyznaczenia stref ochronnych od tych linii, od linii istniejących oraz od odcinków sieci gazowej. Regulacja dopuszczająca realizację i istnienie takiej infrastruktury technicznej nie ma jednak powiązania z rysunkami planu, co istotne, omawiane strefy ochronne także nie zostały naniesione na załączniki graficzne. Zatem w tekście i na rysunku uchwały, zdaniem organu nadzoru, należało wskazać: 1) przebieg linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i sieci gazowej wraz ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz 2) ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Tymczasem brak jest wskazania w treści uchwały oraz na rysunku planu przebiegu linii i pasów technologicznych oraz zakazów związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem znany przebieg linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i sieci gazowej oraz ich stref ochronnych, związanych z ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu terenu.

Nie określono jednocześnie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazów zabudowy. Organ nadzoru podkreślił, że o obowiązku określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazów zabudowy orzekł Wojewódzki sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 100/15): „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”. Niewystarczające zatem jest w tym przypadku odesłanie do przepisów odrębnych, jak postąpiono w § 9 pkt 2 uchwały.

Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu nowych, przebudowywanych i rozbudowywanych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej wraz z ich strefami ochronnymi ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązują ograniczenia w użytkowaniu terenu, w tym zakaz zabudowy, nie jest możliwa. Zdaniem Wojewody, może się zatem okazać, że fakt obowiązywania na danym obszarze zakazu zabudowy będzie następował z mocy prawa - przepisów niniejszej uchwały - po zrealizowaniu bądź rozbudowie przedmiotowych sieci infrastruktury technicznej. W takim przypadku wyrazić należy dezaprobatę dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią poprzez posługiwanie się nieprecyzyjnymi i lakonicznymi przepisami czy decydowanie 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. Przepisy 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 poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP. Pozostawienie omawianych regulacji § 10 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2 pkt 4 lit. „a” i „b”, pkt 5 lit. „a” i pkt 7 lit. „b” i „c” uchwały oznaczałoby zatem akceptację dla sytuacji, w której o tym, gdzie będą zlokalizowane napowietrzne linie elektroenergetyczne, telekomunikacyjne i sieć gazowa wraz ze strefami ochronnymi (sieci istniejących i planowanych) oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy 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 Miasta i Gminy Prochowice). W ramach posiadanych kompetencji Rada uprawniona była do ustalenia zakazu zabudowy w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej lub wskazania jednoznacznie przebiegu planowanych linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i sieci gazowej wraz ze strefami od nich, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia w postaci ograniczenia w zabudowie. Tymczasem Rada nie wywiązała się ani z obowiązku określenia wspomnianych przebiegów ani nie zrealizowała obowiązkowych postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie określenia ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy na tych obszarach. Tym samym w obszarach o nieustalonej lokalizacji jest dopuszczalna możliwość stanowienia o zmianach planu poprzez wprowadzenie przebiegu linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i sieci gazowej (nowoprojektowanych lub zmienionego przebiegu istniejących) wraz ze strefami ochronnymi od tych sieci infrastruktury technicznej i związanych z tym zakazów zabudowy w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powoduje to, 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. oraz 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, jak i wprowadzaniu do niego zmian. 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 linii elektroenergetycznych i innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 w związku z art. 27 u.p.z.p. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10). Skutkiem powyżej wskazanych naruszeń prawa, zdaniem organu nadzoru, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w stosunku do całego obszaru objętego planem.

Dodatkowo organ nadzoru wskazał, że stwierdzono także naruszenia prawa odnoszące się do następujących terenów: MN 1, MN 2 i MN 3.

Mocą § 15 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolami MN 1, MN 2 i MN 3 jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej. Załączniki graficzne nr 1 i nr 2 do uchwały, określając przeznaczenie terenów MN (w tym MN 1 i MN 2 i MN 3) przewidują dla nich wyłącznie przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zachodzi zatem istotna i ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną w zakresie podstawowych przeznaczeń terenów MN 1-3, a taka sprzeczność stanowi istotne naruszenie prawa, tj. wyrażone w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu. Ustalenia zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące wiążącego przeznaczenia terenów, przez to wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego.

Mocą art. 20 ust. 1 zd. drugie u.p.z.p., część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Również § 4 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że 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. Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Rysunek planu stanowi więc uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą

być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 marca 2014 r., sygn. 15/2014).

W związku z powyższym, w przypadku omawianych terenów brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstu planu z jego rysunkiem w tak istotnej kwestii jak przeznaczenie terenu. Nie ulega wątpliwości, że dopuszczalnym było ustanowienie przeznaczenia mieszanego: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej, jednakże część tekstowa planu przewidująca takie mieszane przeznaczenie podstawowe powinna zostać odzwierciedlona na rysunku planu. Według organu nadzoru, realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku planu ustaleń zawartych w tekście planu bądź bez odzwierciedlenia w tekście planu ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. Analiza regulacji art. 20 ust. 1 u.p.z.p. pozwala stwierdzić, że załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Skoro w uchwale wyraźnie wskazano, że plan na wskazanych wyżej terenach przewiduje określone przeznaczenie, zdaniem organu nadzoru, element ten powinien być odzwierciedlony w sposób identyczny na rysunku planu. Brak takiej identyczności powoduje, że przeznaczenie określonych terenów ustalone jest w sposób niejednoznaczny. Sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami z części graficznej tego aktu powoduje konieczność wyeliminowania z jego treści § 15 uchwały (regulującego zasady zagospodarowania terenów MN 1-3) oraz załącznika nr 1 do uchwały w części odnoszącej się do terenów MN1 i MN2 i załącznika nr 2 do uchwały w części odnoszącej się do terenów MN3.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08), 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, przy czym nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu. Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem, także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. I.4131.31.2014.BŁ).

W opinii Wojewody, wskazaną sprzeczność tekstu uchwały z jej załącznikami graficznymi pogłębia również niedopuszczalne powiązanie w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały dwóch różnych przeznaczeń podstawowych z określeniem symbolem literowym zarówno w tekście, jak i na rysunku planu, odnoszącym się tylko do jednego z tych przeznaczeń: przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; b) zabudowa zagrodowa, przy zastosowaniu symbolu terenu MN. Identycznym symbolem MN w § 16 ust. 1 zostały określone tereny przewidujące jako jedyne przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Z kolei tereny dla których wyznaczono jako przeznaczenie podstawowe wyłącznie zabudowę zagrodową zostały określone w § 17 ust. 1 uchwały jako RM.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego oraz z treści powołanych już wcześniej § 4 pkt 1 i § 8 pkt 2 rozporządzenia, zdaniem organu nadzoru, wynika, że przeznaczenie terenów powinno być ustalone jednoznacznie. Symbol terenu MN określa tylko i wyłącznie jako przeznaczenie podstawowe teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Wynika to przede wszystkim z załącznika nr 1 do rozporządzenia, określającego barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu. W pkt. 1.1 tabeli, zamieszczonej w tym załączniku, jako przedmiot oznaczenia wskazano - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone literowo - MN wraz z kolorem oznaczenia, zaś w pkt 3.3 tabeli jako przedmiot oznaczenia wskazano - tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczone literowo - RM, wraz z kolorem oznaczenia odmiennym od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zamieszczenie zatem w § 15 ust. 1 pkt 1 jako przeznaczenia podstawowego dla terenu oznaczonego symbolem MN - zabudowy zagrodowej jest sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a także załącznikiem nr 1 rozporządzenia oraz przepisami § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 tego rozporządzenia.

Organ nadzoru wywodził, 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 poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP: każdy ma prawo do własności (ust. 1), własność, inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Ustawą ograniczającą własność jest właśnie m. in. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której art. 6 postanowiono, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1) oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W konsekwencji należy przyjąć, że poprzez zamieszczenie w uchwale kwestionowanych zapisów, plan ów nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, co może prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności poprzez mogącą mieć miejsce dowolność związaną z interpretacją norm planowych zawartych w części tekstowej planu a rysunkiem planu, gdzie jak już wspomniano, oznaczenie MN zostało określone wyłącznie jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W takiej sytuacji można przyjąć, że adresaci normy planu (właściciele terenów) pozostają w stanie niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu. Stanowisko takie zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 352/12). Dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (pod warunkiem oczywiście, że funkcje te nie wykluczają się). Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia (rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 2 stycznia 2013 r., LEX- 1.4131.200.2012.RM).

Wojewoda wskazał, że w wyroku z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 397/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że w demokratycznym państwie prawa, gmina posiadająca władztwo planistyczne, musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności, a temu celowi służy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu jego zapisy - zwłaszcza te dotyczące rozmieszczenia celów publicznych - winne być formułowane w sposób jednoznaczny nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Tym bardziej, że miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to jego treść musi być wyrażona w sposób maksymalnie precyzyjny, albowiem jest rozwiązaniem wyjątkowym w stosunku do zasady ochrony prawa własności.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania według obowiązujących przepisów prawa. Zdaniem strony przeciwnej nie doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 oraz art. 27 u.p.z.p.

Wskazano, że w § 9 pkt 1 uchwały w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenu, wprowadzono na terenach oznaczonych symbolem R zakaz lokalizacji zabudowy, w tym zabudowy związanej z produkcją rolniczą, za wyjątkiem uzbrojenia terenu. W zakresie odległości obiektów od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych SN odesłano zaś do przepisów odrębnych (pkt 2). Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jednocześnie ustawodawca w § 4 rozporządzenia nie określił, co należy rozumieć przez „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy”, zwanych dalej „szczególnymi warunkami zagospodarowania” oraz nie ustalił wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu tych ustaleń. Oznacza to, że w/w termin należy rozumieć jako wszystkie mogące wystąpić na danym terenie szczególne, czyli niestandardowe warunki zagospodarowania. W świetle powyższego pozbawiony jest podstawy prawnej zarzut strony skarżącej, że nastąpiło istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9, ponieważ nie ustalono w planie dla wszystkich terenów objętych opracowaniem szczególnych warunków zagospodarowania w tym zakazu zabudowy. Błędne jest również zaliczenie przez skarżącego do „szczególnych

warunków zagospodarowania” ograniczeń w użytkowaniu terenu wynikających z wyposażenia terenu w niezbędną (standardową) infrastrukturę techniczną związaną z planowanym zainwestowaniem.

Strona przeciwna wskazała dalej, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Lokalizacja na terenie urządzeń i sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu lokalnym, zwłaszcza, jeżeli sieci te w większości będą przebiegać pod powierzchnią ziemi nie powoduje zmiany przeznaczenia terenu i nie wymaga ustanowienia zakazu zabudowy na trasie ich przebiegu oraz wyznaczania, jak sugeruje skarżący „stref ochronnych (sieci!), pasów i stref technologicznych”. Odwołano się także do przepisu art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Ustawodawca nie przewidział zatem możliwości ustanawiania przez radę gminy w planie miejscowym „stref ochronnych pasów i stref technologicznych” wzdłuż trasy przebiegu sieci infrastruktury technicznej. Również rada gminy nie posiada uprawnień do ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania. Szczególne warunki zagospodarowania wzdłuż gazociągów wysokiego i podwyższonego średniego ciśnienia reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie. Wyżej wymienione przepisy określają m.in. zasady zagospodarowania i szerokość stref kontrolowanych dla gazociągów wysokoprężnych. Zgodnie natomiast z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100 poz. 908 z późn. zm.) w uchwale i rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Błędny jest również – w ocenie strony przeciwnej - zarzut, że nie ustalono przebiegu istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych SN, od których - zgodnie z cytowanym ustaleniem planu - należy zachować odległości obiektów budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi. Wyżej wymienione linie widoczne są na podkładzie geodezyjnym, na którym sporządzono rysunek planu. Na obszarze objętym planem nie występują napowietrzne linie elektroenergetyczne wysokiego napięcia oraz gazociągi wysokiego i podwyższonego średniego ciśnienia oraz plan nie przewiduje ich realizacji. W związku z powyższym nie ma podstaw do ustalania szczególnych warunków zagospodarowania terenów wynikających z planowanego uzbrojenia terenu obszaru objętego planem miejscowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Jednocześnie ustawodawca w § 4 pkt 9 rozporządzenia ustalił, co powinny zawierać powyższe zasady. W § 10.1 uchwały ustalono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zdaniem strony przeciwnej, ustalenia zawarte w § 10 uchwały nie naruszają cytowanych wyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani § 8 pkt 2 rozporządzenia. Strona skarżąca w sposób nieuprawniony połączyła wymogi art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p. w jedną całość, stosując niedopuszczalną interpretację rozszerzającą.

W opinii strony przeciwnej, również w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia przez § 15 uchwały oraz jej załącznik nr 1 w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów MN1, MN2 i załącznik nr 3 w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów MN3 skargi nie należy uwzględnić, ponieważ nie doszło do naruszenia prawa w uchwale skarżonej przez Wojewodę. Ustalenia zawarte w § 15 uchwały nie naruszają wyżej wskazanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia. Ustalenia uchwały są jednoznaczne, a łączenie funkcji jest naturalne i stosowane w zapisach planistycznych. Przywoływane z rozporządzenia symbole zawarte w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia mają na celu ujednolicenie stosowanych symboli w planach miejscowych, ale nie wyczerpują wszystkich możliwych do stosowania symboli. Ustawodawca nie określił symboli, które należy stosować w projekcie rysunku planu miejscowego na terenach gdzie występują bądź są planowane funkcje mieszane. Symbol oznaczający przeznaczenie terenu wraz z oznaczeniem liczbowym ma pozwolić jednoznacznie powiązać teren oznaczony na rysunku planu

z zapisami planu miejscowego zawartymi w treści uchwały. Nie zachodzi więc przesłanka, na którą powołuje się strona skarżąca, że tereny MN1, MN2 i MN3 w sposób niejednoznaczny zostały zdefiniowane i oznaczone niespójnie z symbolami. Wyżej wymienione tereny zostały wydzielone liniami rozgraniczającymi i umieszczone w § 15 celowo, jako oddzielne ustalenie, inne niż pozostałe tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Linie rozgraniczające rozgraniczają bowiem tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Wydzielone liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolami tereny MN1, MN2 i MN3 położone są na obszarze istniejącego zainwestowania wiejskiego, na którym występuje łącznie zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, w odróżnieniu od terenów od MN4 do MN 7, na których planowana jest wyłącznie nowa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. W § 3.1. pkt 3 uchwały ustalono, że następujące określenia stosowane w uchwale oznaczają, iż przeznaczenie podstawowe jest to część przeznaczenia terenu, która przeważa na danym terenie wydzielonym w planie liniami rozgraniczającymi i nie może zajmować mniej niż 60% powierzchni użytkowej budynków lub 60% powierzchni działki - w przypadkach ustalenia więcej niż jednej kategorii przeznaczenia podstawowego, każda z tych kategorii może stanowić wyłączne przeznaczenie terenu lub poszczególnych nieruchomości położonych w granicach terenu. W orzecznictwie występuje powszechny pogląd, że dopuszczalne jest przeznaczenie w planie miejscowym terenu na funkcje mieszane pod warunkiem, że funkcje te się wzajemnie nie wykluczają. Łączenie funkcji w planie miejscowym jest jak najbardziej naturalnym zjawiskiem i nie przesądza o tym stosowany symbol, a ustalenia zawarte w treści uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji wojewódzki sąd administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

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

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

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., zwanej dalej „u.p.z.p.”), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 – dalej „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

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

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie w całości nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Prochowice nr V/27/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie wsi Szczedrzykowice w gminie Prochowice, zarzucając jej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 oraz art. 27 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 - zwanego dalej „rozporządzeniem”).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) i zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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.

Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania.

Natomiast w § 10 zaskarżonej uchwały ustalono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w następujący sposób:

§ 10. 1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się:

1) dopuszcza się realizację uzbrojenia terenu na wszystkich terenach pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi;

2) dopuszcza się prowadzenie przewodów infrastruktury technicznej w obrębie linii rozgraniczających dróg;

3) dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejących sieci uzbrojenia terenu.

2. W zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy sieci uzbrojenia ustala się:

1) w zakresie zaopatrzenia w wodę:

a) zaopatrzenie w wodę z komunalnej sieci wodociągowej, z zastrzeżeniem lit. b,

b) dopuszcza się zaopatrzenie w wodę z indywidualnych ujęć wody,

c) budowę sieci wodociągowej w sposób zapewniający ciągłość dostawy wody do odbiorców oraz zabezpieczenie przeciwpożarowe;

2) w zakresie odprowadzania i unieszkodliwiania ścieków komunalnych:

a) odprowadzenie ścieków komunalnych siecią kanalizacji sanitarnej, z zastrzeżeniem lit. b,

b) dopuszcza się urządzenia indywidualnego gromadzenia i oczyszczania ścieków,

c) budowę przepompowni ścieków komunalnych, zlokalizowanych zgodnie z lokalnymi i technicznymi uwarunkowaniami;

3) w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych:

a) odprowadzenie wód opadowych i roztopowych siecią kanalizacji deszczowej, z zastrzeżeniem lit. b,

b) stosowanie rozwiązań technicznych służących zatrzymaniu wód opadowych i roztopowych z połączy dachowych i terenów utwardzonych w obrębie posesji,

c) objęcie systemami odprowadzającymi wody opadowe i roztopowe terenów zabudowanych i utwardzonych,

d) usunięcie z wód opadowych i roztopowych substancji określonych w przepisach odrębnych, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej lub do odbiornika, za pomocą urządzeń do podczyszczania, zlokalizowanych na terenie własnym inwestora,

e) utwardzenie i skanalizowanie terenów, na których może dojść do zanieczyszczenia substancjami, o których mowa w lit. d;

4) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną:

a) zaopatrzenie w energię elektryczną z istniejącej i planowanej sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia,

b) rozbudowę i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia oraz budowę stacji transformatorowych w zależności od potrzeb,

c) dopuszcza się budowę stacji transformatorowych wykonanych, w zależności od sposobu zagospodarowania terenów, jako obiekty wolno stojące lub wbudowane,

d) dopuszcza się skablowanie napowietrznych linii elektroenergetycznych;

5) w zakresie zaopatrzenia w gaz:

a) zaopatrzenie w gaz z sieci gazowej, z zastrzeżeniem lit. b,

b) dopuszcza się zaopatrzenie w gaz z indywidualnych zbiorników;

6) w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą - zaopatrzenie w ciepło z lokalnych i indywidualnych źródeł ciepła;

7) w zakresie zaopatrzenia w sieć teletechniczną:

a) z istniejącej sieci telekomunikacyjnej,

b) planowaną sieć telekomunikacyjną należy wykonać jako kablową,

c) dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejących linii napowietrznych oraz ich wymianę na sieć kablową,

d) dopuszcza się obiekty nadawczo-odbiorcze telekomunikacji;

8) w zakresie gromadzenia i usuwania odpadów obowiązują zasady określone w przepisach odrębnych.”.

Ponadto, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, Rada ustaliła w § 9 pkt 2 zaskarżonej uchwały, że: „odległości obiektów budowlanych od istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych SN zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Zestawiając przywołaną wyżej treść uchwały z przedstawionymi wcześniej unormowaniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wniesioną w niniejszej sprawie skargę Wojewody Dolnośląskiego uznać należy za zasadną.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że § 10 ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2 pkt 4 lit. „a” i „b”, pkt 5 lit. „a” i pkt 7 lit. „b” i „c” zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p., gdyż skutkiem powyższych regulacji zawartych w przedmiotowej uchwale jest brak - poza dopuszczeniem możliwości realizacji na objętych planem terenach systemów infrastruktury technicznej - określenia faktycznie warunków, w oparciu o które planowane do realizacji nowe sieci miałyby być modernizowane, przebudowywane i rozbudowywane, w tym ograniczeń w użytkowaniu terenu w strefach położonych wzdłuż planowanych

do realizacji i modernizacji sieci, jak również określenia na załącznikach graficznych do uchwały przebiegów istniejących i planowanych do realizacji, przebudowy i rozbudowy linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i odcinków sieci gazowej oraz pasów i stref technologicznych od tych linii, związanych z ograniczeniem w użytkowaniu terenów objętych planem, w tym zakazu zabudowy również z tym związanego. Jak słusznie wskazał organ nadzoru, brak wyrysowania na załącznikach graficznych linii istniejących, nowotworzonych oraz przeznaczonych do modernizacji i rozbudowy, skutkować będzie tym, że wspomniane strefy w ogóle nie są możliwe do ustalenia, a ponadto dopuszczenie przebudowy i rozbudowy istniejących sieci uzbrojenia terenu, w tym linii elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych, skutkuje możliwością przesuwania nieokreślonych stref ochronnych od linii istniejących oraz planowanych.

Organ nadzoru również słusznie stwierdził, że w tekście i na rysunku uchwały należało wskazać: 1) przebieg linii elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych i sieci gazowej wraz ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem w zabudowie i użytkowaniu terenu, oraz 2) ustalić jakie ograniczenia w zagospodarowaniu będą występowały na tym terenie. Brak takiej regulacji skutkuje konsekwencjami dla inwestorów podczas prac inwestycyjnych, zagospodarowania działek, lokalizowania zabudowy oraz prowadzenia robót w zakresie zabudowy istniejącej. Nie jest bowiem znany przebieg pasów technologicznych od linii elektroenergetycznych (§ 10 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały), sieci gazowej (§ 10 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały), sieci telekomunikacyjnej (§ 10 ust. 2 pkt 7 lit. b uchwały), a równocześnie dopuszczone są rozbudowa i budowa nowych linii elektroenergetycznych (§ 10 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały), przebudowa i rozbudowa istniejących linii napowietrznych (§ 10 ust. 2 pkt 7 lit. c uchwały). Nie określono jednocześnie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy. Rada dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem lokalizacja korytarzy, na których obowiązuje zakaz zabudowy, nie jest możliwa. Jak trafnie zauważył organ nadzoru, pozostawienie powyższych regulacji zaskarżonej uchwały oznaczałoby akceptację dla sytuacji, w której o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych i strefy ochronne innych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz o istnieniu w związku z tym zakazu zabudowy danego obszaru decydowałby inny organ, podczas gdy określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy uchwalającej plan miejscowy (tak też w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 629/15). Należy także zwrócić uwagę na prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza jakąkolwiek lokalizację inwestycji celu publicznego – a taką stanowi budowa (obejmująca także rozbudowę) linii służących do przesyłu energii elektrycznej (również o znaczeniu lokalnym) gazu, czy linii telekomunikacyjnych – to zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym musi być uszczegółowione jej rozmieszczenie. Wymóg ten konkretyzuje przepis art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b, który nakazuje – w zależności od potrzeb – określenie w planie miejscowym terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego lokalnych i ponadlokalnych. Jeżeli zatem rada gminy nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, telekomunikacyjnej oraz elektroenergetycznej, mimo że dopuszczono ich rozbudowę. Zapisy te powodują, że wymienione sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (patrz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 maja 2015 r., II SA/Ol 26/15, z dnia 19 lutego 2015 r., II SA/Ol 1201/14CBOSA, nsa.gov.pl). Również Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że treść przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości co do tego, że postanowienia planistyczne w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostają inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (tak w wyroku z dnia 6 października 2015 r. II OSK 1042/15, CBOSA, nsa.gov.pl).

W tym stanie rzeczy zgodzić się należy ze stroną skarżącą, że skutkiem powyższych naruszeń prawa uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na brak prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p.

Sąd podzielił również zarzut skargi naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia przez § 15 uchwały oraz jej załącznik graficzny nr 1 w zakresie ustalenia przeznaczenia terenu MN1, MN2 i jej załącznik graficzny nr 2 - w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów MN 3.

Należy zauważyć, że w myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p., 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. Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest zaś 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. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Za w pełni zasadny należy nadto uznać podnoszony w orzecznictwie sądowym obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 149 – 158).

Zgodnie z pkt 1 przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Stosownie do § 4 pkt 1 rozporządzenia, ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W myśl zaś § 5 rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. 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 (§ 8 ust. 2 rozporządzenia).

Z przywołanych regulacji normatywnych wynika zatem, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy, a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu stanowi natomiast załącznik graficzny i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s. 150).

Tymczasem w zaskarżonym planie mocą § 15 ust. 1 pkt 1 ustalono dla terenów oznaczonych symbolami od MN1 do MN3 jako przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, b) zabudowa zagrodowa, zaś załączniki graficzne nr 1 i 2 do uchwały, określając przeznaczenie terenów MN1 – MN3, przewidują dla nich wyłącznie przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (wynika to z legendy rysunku planu). W wyniku powyższego zachodzi istotna i ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną w zakresie podstawowych przeznaczeń terenów MN 1-MN 3.

Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie” (zob. wyrok z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publ. LEX nr 1251793). W wyroku z dnia 15 lutego 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 739/11, publ. LEX nr 13800431) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia

terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wynikają żadne ograniczenia (lub zakazy), co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu. Należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. Istotne jest jednak, aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógł być realizowany”.

Rozbieżności pomiędzy częścią tekstową w zakresie przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych symbolami MN1, MN2, MN3 (§ 15 ust. 1 pkt 1) a legendą rysunku planu stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., obligującego organ do wprowadzenia norm precyzujących przeznaczenie terenów, w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia. Rozbieżność między częścią tekstową, a graficzną niniejszego planu oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia wyżej wymienionych terenów. W tym kontekście wskazać należy, że możliwe jest ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a jedynie nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 567/08). Mieszane przeznaczenie danych terenów musi jednak być tak samo określone w części tekstowej, jak i graficznej planu.

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09). Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w rozpoznawanej sprawie, w których zapis części graficznej nie znajduje potwierdzenia w części tekstowej. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Biorąc pod uwagę powyższe Sąd uznał za uzasadniony także zarzut skargi odnoszący się do § 15 zaskarżonej uchwały regulującego zasady zagospodarowania terenów MN1, MN2 i MN3 oraz załącznika nr 1 do uchwały w części odnoszącej się do terenów MN1, MN2 i załącznika nr 2 do uchwały w części odnoszącej się do terenów MN3, ze względu na sprzeczność ustaleń zawartych w części tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami z części graficznej tego aktu.

Wbrew stanowisku strony przeciwnej ustalenia zaskarżonej uchwały nie są jednoznaczne, bowiem Rada określiła identycznym symbolem MN tereny o różnym przeznaczeniu, to jest w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały jako przeznaczenie podstawowe wskazano zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa, zaś w § 16 ust. 1 - jedynie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Ponadto, załącznik graficzny nr 1 i 2 dla terenów MN-1-3 ustala identyczne barwne oznaczenie jak dla pozostałych terenów przewidujących wyłącznie zabudowę mieszkaniową jednorodziną, wyznaczonych na załącznikach graficznych (MN4-7) Tym samym zaskarżony plan nie spełnia wymogu z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W niniejszej sprawie ten sam symbol określa dwa różne przeznaczenia, łącząc ponadto w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały dwa różne przeznaczenia podstawowe: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - MN i tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich oznaczone literowo RM. Zamieszczenie zatem w § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały jako przeznaczenia podstawowego dla terenu oznaczonego symbolem MN - zabudowy zagrodowej jest sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a także jest sprzeczne z załącznikiem nr 1 oraz z przepisami § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.