



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2015 r.

Poz. 6191

WYROK NR II SA/WR 473/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 sierpnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 21 stycznia 2015 r. nr IV/39/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Ładnej w południowo-zachodniej części wsi Księginice

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 we fragmentach „budowlanej” i § 9 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym zaskarżył uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 stycznia 2015 r. nr IV/39/15, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Ładnej w południowo-zachodniej części Księginice wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wojewoda zarzucił, że § 10 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2012 r., poz. 647 ze zm. – dalej u.p.z.p.). Argumentując powyższy zarzut wskazał, że przepis ten zmieniony został na mocy art. 5 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2013 r. poz. 1446). W brzmieniu przed jego nowelizacją wymagał on określenia w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania, zaś po nowelizacji wymaga określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Zdaniem skarżącego wykładnia celowościowa w powiązaniu z historyczną przywołanego przepisu, nie pozostawia wątpliwości co do zamiaru ustawodawcy, aby w obecnym stanie prawnym określona została zarówno minimalna liczba miejsc do parkowania tzw. ogólna, jak i minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Zmiana przepisów w sposób jednoznaczny ustala, że minimalna liczba miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, powinna zostać określona w ramach ustaleń ogólnej minimalnej liczby miejsc do parkowania. Skarżący zauważył, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy ustaliła ogólną liczbę miejsc postojowych w ramach poszczególnych przeznaczeń terenu objętego planem, nie określiła jednak minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i tym samym nie zrealizowała prawidłowo wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W konsekwencji § 10 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem ww. przepisu prowadzącym do pominięcia jednego z istotnych elementów planu określonego tym przepisem. Z tego też względu zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego skarżący stwierdził, że kwestionowana uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa. I tak, § 9 w którym wprowadzono ograniczenia w zabudowie terenu objętego planem, do dwóch wolnostojących budynków niemieszkalnych na jednej działce budowlanej przeznaczonej do zabudowy mieszkaniowej, stanowi naruszenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości, który po wybudowaniu na działce wskazanych w przepisie obiektów nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy, nawet gdyby planowana zabudowa spełniała wszystkie zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zabudowy terenu określone planem. Organ nadzoru nie podzielił przy tym, wyjaśnień Wójta, że omawiane ograniczenie uzasadnia tzw. zasada symetryczności, polegająca na wprowadzeniu ograniczeń w zabudowie analogicznych jakie obowiązują w innych planach dla miejscowości Księginice. Zdaniem organ nadzoru, okoliczności wskazane przez Wójta Gminy nie stanowią dostatecznej podstawy do wkraczania w podlegające ochronie prawo własności. Tego typu działanie – w ocenie skarżącego - należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej. Naruszona też została proporcja między uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki przez ograniczenie własności które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego. Potrzeby wspólnoty lokalnej możliwe są bowiem do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Odnośnie ograniczeń w zabudowie organowi stanowiącemu gminy przyznano bowiem szereg instrumentów mających służyć realizacji tego zamierzenia – jak art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy służy również kompetencja przewidziana w przepisie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, czyli określenie – w zależności od potrzeb – minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Tym samym dla realizacji normy kompetencyjnej zwartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, jak też potrzeby zachowania ładu przestrzennego nie było konieczności wprowadzania dodatkowej regulacji ograniczającej użytkowanie terenu w sposób określony w § 9 uchwały.

Zastrzeżenia Wojewody wzbudziły też zapisy § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały w których wprowadzono regulacje dotyczące parametrów działek (w zakresie wielkości powierzchni) uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości. Skarżący zauważył, że Rada Gminy posłużyła się w niej pojęciem działki budowlanej. Tymczasem ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości – jak wynika z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – powinny zawierać ustalenia dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni i określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Zdaniem Wojewody, Rada powinna zatem określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami a nie parametry działek budowlanych.

W odpowiedzi na skargę przekazana została uchwała Rady Gminy Kobierzyce z dnia 25 czerwca 2015 r. nr IX/126/15 w której w § 1 uwzględniono skargę w zakresie zarzutu dotyczącego § 9 uchwały, natomiast w odniesieniu do zarzutu dotyczącego § 8 ust. 1 oraz § 10 Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi.

Z uzasadnienia uchwały wynika, że zarzuty postawione przez Wojewodę nie stanowią podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w całości a jedynie ewentualnie jej poszczególnych zapisów. W § 10 uchwały określono precyzyjnie minimalną liczbę miejsc do parkowania dla funkcji podstawowej i dopuszczalnej w sposób zgodny z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Na etapie planu w sposób szczegółowy przeanalizowano potrzebę wprowadzenia minimalnej ilości miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, jednak ze względu na obszar objęty planem i jego podstawowe przeznaczenie a także cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzeniu nowych zasad realizacji i korzystania przez osoby niepełnosprawne z miejsc postojowych na terenach ogólnie dostępnych, stwierdzono, że w tym konkretnym, przypadku wprowadzenie tego rodzaju miejsc jest niecelowe.

Strona przeciwna podkreśliła, że organ sporządzający plan jednoznacznie odniósł się do tej kwestii a brak przedmiotowych ustaleń w planie, był efektem świadomej decyzji planistycznej organu. W § 2 ust. 5 uchwały, zawarty jest zapis wskazujący na odstąpienie od ustaleń w powyższym zakresie. Organ gminy zaznaczył też, że przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego lecz uzależniony jest od okoliczności faktycznych sprawy. W tym konkretnym wypadku brano pod uwagę, że usługi stanowią tylko funkcję uzupełniającą dla funkcji mieszkaniowej na działce nie stanowiącej działki ogólniedostępnej, a teren objęty planem jest niewielki i przylega do drogi publicznej na której, z mocy ustawy zapewnione będą miejsca postojowe dla niepełnosprawnych. W takiej sytuacji uznano, że wyznaczenie minimalnej ilości miejsc postojowych na terenie objętym planem jest bezprzedmiotowe.

Strona przeciwna uważa również, że ustalając parametry scaleń i podziałów dla działek budowlanych a nie dla działek, nie naruszyła prawa. W rozporządzeniu wykonawczym, prawodawca nie zawarł definicji frontu działki, dlatego pomocniczo posłużono się definicją tego pojęcia zawartą w rozporządzeniu w sprawie ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy w przypadku braku planu miejscowego. Strona uważa, że ustawodawca zobowiązując do określenia szerokości frontu działek, zobowiązał do ustalenia w planie zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości w odniesieniu do działek budowlanych gdy ustalenia planu dotyczą terenu przeznaczony na zabudowę. W niniejszej sprawie taka sytuacja ma właśnie miejsce. Plan dotyczy wyłącznie terenów przeznaczonych na zabudowę mieszkaniową i konsekwentnie, ustalenia dotyczące scaleń i podziałów, dotyczą wyłącznie działek budowlanych.

Podczas rozprawy w dniu 12 sierpnia 2015 r. pełnomocnik Wojewody, po pytaniu Sądu oświadczył, że nie popiera zarzutu naruszenia prawa co do § 10 uchwały. Podtrzymał natomiast pozostałe zarzuty podniesione w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

W przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014, poz. 1647) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. 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; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. 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.p.s.a.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi która poparta została na rozprawie przez pełnomocnika strony skarżącej a więc odnoszącą się do § 9 oraz § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Objęty skargą akt podjęty został w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który uregulowany został w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – obecnie opublikowana w Dz.U. z 2015 r., poz. 199 – dalej

zwana u.p.z.p). Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ww. ustawy, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co wynika wprost z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stosownie do którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p, stanowiącym, 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. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, który jest aktem prawa miejscowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki - art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane dalej rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253–254).

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 u.p.z.p nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie i judykaturze wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę

o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.

Uwzględniając powyższe uwagi Sąd uznał zarzut, sformułowany przez skarżącego względem § 9 kontrolowanej uchwały, za uzasadniony. Prawodawca lokalny postanowił w nim, że na obszarze objętym planem ustala się realizację nie więcej niż dwóch wolnostojących budynków niemieszkalnych na jednej działce budowlanej przeznaczonej do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Regulacja ta ujęta została jako szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazy zabudowy.

W ocenie Sądu przywołane postanowienie podjęte zostało z istotnym naruszeniem prawa. Zgodzić się należy z Wojewodą, że opisane wcześniej ograniczenie prawa do zabudowy ingeruje w sposób nieuprawniony w prawo własności. Obowiązek poszanowania prawa przy stanowieniu prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy powoduje, że organ stanowiący gminy musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza również, że interpretacja przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 430/08), w tym art. 2, art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji RP. Oczywistym jest przy tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności, wprowadzając nie tylko możliwość, ale i zakaz zabudowy nieruchomości, lub też to ograniczając uprawnienie w tym zakresie. Jednakże samodzielność gminy w tejże materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ład przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również nakazuje respektować prawo własności. W świetle postanowień Konstytucji RP – art. 64 ust. 3 i 31 ust. 3 – warunkami dopuszczalności ograniczenia prawa własności są natomiast: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Nie można zapominać, że w państwie demokratycznym wymóg istnienia konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zasada ta obejmuje m.in. wymóg doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny zatem wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia.

Odnosząc powyższe uwagi do postanowienia zawartego w § 9 kwestionowanej uchwały, Sąd uznał za trafne spostrzeżenie Wojewody o braku usprawiedliwionych podstaw dla przyjęcia, że spełnione zostały przesłanki konstytucyjne uprawniające gminę dla wprowadzenia powyższych ograniczeń. Z wyjaśnień udzielonych przez Wójta Gminy Kobierzyce podczas postępowania nadzorczego poprzedzającego wniesienie skargi wynika, że przedmiotowe ograniczenia w zabudowie są wynikiem zasady symetryczności zabudowy polegającej na wprowadzeniu ograniczeń w zabudowie analogicznych do tych jakie wynikają z innych planów miejscowych obowiązujących dla miejscowości Księgienice. W tym kontekście słusznie wywodzi zatem skarżący, że odnośnie ograniczeń w zabudowie prawodawcy lokalnemu przyznano szereg instrumentów mających służyć realizacji tego założenia, jak np. wskaźniki określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., czy fakultatywne uprawnienia określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Przedstawione wyjaśnienia wskazują, że w toku procedury planistycznej nie zastosowano się do wymogów wynikających z zasady proporcjonalności a prawodawca lokalny nie zadał sobie trudu wyważenia i oceny konieczności ograniczenia interesu indywidualnego (i jego zakresu) ze względu na ochronę interesu publicznego. Tymczasem w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie przyjmuje się, że: „dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/12 dostępny w CBOSA, nsa.gov.pl). W niniejszej sprawie nie wykazano żadnych okoliczności, które wypełniałyby przesłanki prawne umożliwiające organowi uchwalodawczemu gminy wprowadzenia ograniczenia prawa zabudowy działek w taki sposób jak uczyniono to w § 9 uchwały. Jeśli bowiem organy planistyczne dojdą do przekonania, że planie miejscowym należy ograniczyć możliwość zabudowy działki – przez wprowadzenie odpowiedniego zakazu – to muszą wykazać, że jest to konieczne,

uzasadniając to szczegółowymi okolicznościami, wynikającymi z konkretnej sytuacji. W omawianym przypadku takich okoliczności organ gminy nie wskazał.

Reasumując, Sąd stwierdził, że wprowadzając postanowienie zawarte w § 9 uchwały, Rada Gminy Kobierzyce dokonała w sposób nadmierny i pozbawiony podstawy prawnej ingerencji w prawo własności – bez wykazania, że w inny sposób zamierzonego celu w postaci ochrony ładu przestrzennego nie można osiągnąć. Skoro brak podstaw do przyjęcia, że w tej konkretnej sprawie nie można chronić ładu przestrzennego inaczej niż poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy określonego w § 9 uchwały, to uznać należało, że omawiane ograniczenie w zabudowie nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których je ustanowiono.

Uwzględnienie zarzutów skargi odnoszących się do § 9 uchwały, w konsekwencji prowadzić musiało do wyeliminowania w całości tego przepisu z obrotu prawnego. Powyższa kwestia nie jest zresztą między stronami sporna, czego wyrazem jest stanowisko strony przeciwnej zawarte w odpowiedzi na skargę – uwzględniające omówiony wyżej zarzut.

Kwestię sporną stanowił zaś zarzut skargi skierowany przeciwko § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały oraz przeciwko § 10.

W tym sporze Sąd podzielił stanowisko skarżącego i wspierającą go argumentację, że § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia, z tego względu, że podając wskaźniki i parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, Rada Gminy ograniczyła je tylko do działek budowlanych. Zdaniem Sądu, tego rodzaju zawężenie przy określaniu szczegółowych warunków i zasad scaleń i podziału nieruchomości było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić wskazane zasady i warunki, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia powinny zawierać, określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada gminy, aby wywiązać się z obowiązku ustalenia obligatoryjnego elementu planu o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., nie może ograniczyć się tylko do podania tylko parametrów działek budowlanych. Takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Znaczenie działki budowlanej jest oczywiście węższe od znaczenia działki. Nie można przy tym tracić z oczu, że określenie parametrów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, jest konieczne dla przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości – jak w niniejszej sprawie wskazuje sama Rada – na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych. Procedura ta prowadzona zaś jest na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i to według tej ustawy należy przyjmować pojęcie działki. Z tego też względu w § 4 pkt 8 rozporządzenia, nie bez powodu wskazano na parametry działki a nie działki budowlanej. Skoro zatem w niniejszej sprawie Rada Gminy uznała, że dla terenu objętego planem istnieje konieczność ustalenia zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości (czego wyrazem są zapisy § 8 planu), to nie była uprawniona do modyfikowania tych warunków przez ograniczenie ich tylko do działki budowlanej. Dodatkowo zauważyć należy, że zasady i warunki scaleń i podziałów określone w objętym kontrolą planie (dotyczącym wszak małego terenu), powinny współgrać z zasadami i warunkami dotyczącymi działek sąsiednich, otaczających ten teren, nawet jeżeli zastosowanie znajdują dla nich inne plany. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje zatem argumentacja, że przedmiotowy plan dotyczy tylko jednej działki i to budowlanej. Gmina nie wyklucza wszak, że działka ta, wraz z terenami sąsiednimi może być potencjalnie objęta procedurą scalenia i podziału.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał w tym zakresie zasadność skargi przyjmując, że stwierdzenie nieważności fragmentów omawianych przepisów zaskarżonej uchwały, obejmujących zwrot „budowlanych”, pozwoli na utrzymanie w mocy tych przepisów w pozostałym zakresie, co umożliwi adresatom planu ocenę, jaka jest wola lokalnego prawodawcy odnośnie parametrów wszystkich działek powstających w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych. Reasumując, należy zgodzić się z Wojewodą, że organy gminy naruszyły prawo materialne, t.j. art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., dokonując w sposób nieuprawniony i sprzeczny z treścią ustawy modyfikacji przedmiotu, którego mają dotyczyć zasady scalania i podziału, określone w planie miejscowym.

Natomiast zarzut naruszenia prawa skierowany przeciwko § 10 uchwały, mający w konsekwencji skutkować stwierdzeniem nieważności całej uchwały, nie został na rozprawie podtrzymany przez pełnomocnika skarżącego, stąd też bezprzedmiotowa jest obecnie jego analiza.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt II

wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 u.p.p.s.a., a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 przywołanej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał koszty związane z udziałem pełnomocnika skarżącego organu, określone taryfowo.