



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3240

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 885/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lutego 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)
Sędziowie: Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Anna Siedlecka

Protokolant: Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie

z dnia 5 czerwca 2012 r. nr XXX/184/12

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wschodniej
Dzielnicy Przemysłowej w Głogowie oraz terenu zamkniętego w rejonie ul. Kolejowej w Głogowie

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w następującym zakresie: § 4 pkt 4, § 12 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „pod inwestycję”, § 12 ust. 2 we fragmencie „oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa istniejącego zagospodarowania”, § 13 we fragmencie „11.1 KD-PP”, § 16, § 29, rysunku planu w zakresie terenu 11.1 KD-PP (załącznik nr 1) oraz w zakresie terenu 3.1.MN/U (załącznik nr 4);

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w pkt I nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Miasta Głogowa na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie (Nr XXX/184/12) z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wschodniej Dzielnicy Przemysłowej w Głogowie oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zamkniętego w rejonie ul. Kolejowej w Głogowie, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 4, § 12 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „pod inwestycję”, § 12 ust. 2 we fragmencie „oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa istniejącego zagospodarowania”, § 13 we fragmencie „11.1 KD-PP”, § 16, § 29, rysunku planu w zakresie terenu 11.1 KD-PP (załącznik Nr 1) oraz w zakresie terenu 3.1.MN/U (załącznik Nr 4).

Kwestionowanym postanowieniem zarzucił naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 8, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że obszar oznaczony w planie symbolem 11.1 KD-PP, dla którego przeznaczenie podstawowe w § 29 ust. 1 uchwały określono jako parking, w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego położony jest na obszarze oznaczonym symbolem RO - tereny produkcji gospodarki ogrodniczej i sadowniczej, ogródków działkowych. W związku z powyższym pismem z dnia 3 września 2012 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Głogowa m.in. o zajęcie stanowiska odnośnie wątpliwości dotyczących zgodności planu w zakresie terenów 11.1 KD-PP, terenu ogrodów przydomowych i sadów 61.1RO (z zakazem lokalizacji zabudowy kubaturowej) na rysunku Nr 3, oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z zabudową usługową 3.1 .MN/U i 4.MN/U na rysunku Nr 4.

Odpowiadając na powyższe Prezydent Głogowa wskazał, że teren 11.1 KD-PP przeznaczony jest pod lokalizację parkingu dla potrzeb mieszkańców sąsiadującego osiedla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej „Cukrownik”, którzy złożyli zbiorczy wniosek o lokalizację nowego parkingu, z uwagi na głęboki deficyt miejsc postojowych na osiedlu i rodzące się stąd konflikty. Został on włączony do zmian planu i stanowić będzie część nieruchomości osiedla w ramach terenu mieszkaniowego brutto i po przejęciu terenu przez wspólnotę będzie przedmiotem inwestycji. Prezydent Miasta Głogowa wskazał przy tym, że „w tym przypadku wykorzystana została określona w studium możliwość dokonania w planie miejscowym korekty granic terenu, oznaczonego w studium symbolem M, przeznaczonego m.in. pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i inne elementy towarzyszące tej zabudowie”. W piśmie tym Prezydent Miasta Głogowa podkreślił także, że „określone na rysunku Studium linie podziału terenów o różnych funkcjach są orientacyjne. Na rysunku studium zastosowano daleko idące uproszczenia zapisu graficznego dla rodzajów zagospodarowania terenu. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się korektę granic. Dokładne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu powinny zostać ustalone na etapie opracowania planów miejscowych. (...)”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Prezydenta Miasta Głogowa Wojewoda wskazał, że niedopuszczalne jest przyjęcie, że linie rozgraniczające tereny objęte ustaleniami Studium mają charakter orientacyjny. Uznanie takiego zapisu za prawidłowy powodowałoby bowiem, że w takiej sytuacji dopuszczalnym byłoby, w zależności od woli wnioskodawcy co do przeznaczenia terenu, dowolne i nieuwzględniające postanowień studium określanie przeznaczenia terenów. Wobec tego organ nadzoru uznał, że nie można przyjąć, iż odpowiada wymogom prawa plan zagospodarowania przestrzennego ustalający przeznaczenie określonego terenu w sposób niedający się pogodzić z ustaleniami Studium, gdyż zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zdaniem Wojewody zmiana przeznaczenia niniejszych terenów wymagała uprzedniej zmiany studium. Brak natomiast powyższego oraz stwierdzona niezgodność z postanowieniami Studium czyni zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 29, rysunku planu w zakresie terenu 11.1 KD-PP oraz innych zapisów planu dotyczących ww. obszaru, tj., § 4 pkt 4, § 13 we fragmencie „11.1 KD-PP”, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kolejno Wojewoda wskazał, że w § 16 ust. 1 Rada Miejska w Głogowie określiła przeznaczenie podstawowe terenu oznaczonego symbolem 3.1.MN/U jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca. Uzupełniającym przeznaczeniem dla tego terenu są: zabudowa usługowa, miejsca postojowe

i garaże, zabudowa gospodarcza, infrastruktura techniczna (§ 16 ust. 1 pkt 2). W § 16 ust. 2 wskazano z kolei, że dla terenu, o którym mowa w ust. 1 jako przeznaczenie uzupełniające ustala się możliwość realizacji usług w parterze budynku mieszkalnego lub w formie z nim powiązanej, stanowiących nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej przeznaczanej pod funkcję mieszkaniową.

Prezydent Miasta Głogowa w piśmie z dnia 11 września 2012 r., w zakresie terenu 3.1.MN/U, odnośnie wątpliwości organu nadzoru dotyczących zgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazał, że teren powyższy leży w obrębie obszaru, oznaczonego w studium symbolem UK, przeznaczonym „pod usługi komercyjne oraz innych nieuciążliwych usług i działalności produkcyjnych, z niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej, drogami dojazdowymi, parkingami, placami manewrowymi oraz zielenią urządzoną.” Prezydent wskazał przy tym, że w zasadach zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy ustalono m.in., że „dopuszcza się zabudowę mieszkaniową”.

Odnosząc się w tym miejscu do postanowień zawartych w Studium Wojewoda wskazał, że wprawdzie przewiduje ono dla obszaru UK przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, jednakże jest to, dla tego terenu, przeznaczenie uzupełniające, gdyż wiodący charakter ma przeznaczenie usługowe. Z kolei plan dla obszaru oznaczonego symbolem 3.1.MN/U jako przeznaczenie wiodące, odwrotnie niż w Studium, przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową.

Mając zatem na uwadze ogólne ustalenia związane z przeznaczeniem terenów oznaczonych symbolem MN, brak jest – w ocenie organu nadzoru - możliwości stwierdzenia, że przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego odpowiada wymogowi z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym jest zgodny z ustaleniami Studium. Skoro bowiem zgodnie z ustaleniami Studium na obszarze objętym zmianą planu przewidziano tereny usług komercyjnych oraz innych nieuciążliwych usług i działalności produkcyjnych, z niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej, drogami dojazdowymi, parkingami, placami manewrowymi oraz zielenią urządzoną, a funkcja mieszkaniowa ma charakter wyłącznie uzupełniający, natomiast plan ten przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną jako wiodącą, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego nakazujące zachowanie zgodności planu z ustaleniami studium. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 16 oraz załącznika Nr 4 w zakresie terenu 3.1.MN/U jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 cyt. ustawy.

Argumentując zasadność stwierdzenia nieważności § 12 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „pod inwestycję” Wojewoda Dolnośląski wskazał, że określając zasady scalania i podziału Rada Miejska w Głogowie zobligowana była do określenia zasad i warunków scalania dla wszystkich działek objętych ustaleniami planu, nie tylko działek inwestycyjnych. Tymczasem w powyższym przepisie określono minimalną wielkość dla nowo wydzielonej działki pod inwestycję, co też w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W dalszej części Wojewoda przyjął, że w § 12 ust. 2 Rada postanowiła, że ustalone w ust. 1 zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nie dotyczą wydzielen pod drogi, sieci i obiekty infrastruktury technicznej oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa warunków istniejącego zagospodarowania. Wyjaśniając w piśmie z dnia 11 września 2012 r. zasadność wyłączenia stosowania zasad i warunków scalania i podziału określonych w planie Prezydent Miasta Głogowa wskazał, że wyjątki dotyczące stosowania zasad scalania i podziału dotyczą sytuacji, dla których nie można zdefiniować wielkości działek, jakie mogą powstać w trakcie procesu scalania i podziału nieruchomości, np. w przypadku modernizacji dróg, obiektów infrastruktury technicznej czy też regulacji stanu prawnego (do sprzedaży fragmentów działek do istniejących działek przyległych, w celu poprawy wielkości i kształtu działek oraz warunków ich funkcjonowania). Prezydent nie wskazał już jednak, których terenów objętych ustaleniami planu będzie dotyczyła ta regulacja, a nadto jak zauważył Wojewoda również z ustaleń planu nie wynika, aby którykolwiek teren został przeznaczony na powiększenie innego, przyległego do niego terenu.

Wobec powyższego organ nadzoru podkreślił, że o ile zasadnym jest wskazanie przez Radę na odstępianie od stosowania zasad scalania i podziału odnośnie wydzielen pod drogi, sieci i obiekty infrastruktury

technicznej, o tyle brak jest podstaw prawnych do regulowania odstąpienia od stosowania zasad scalania dla podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa warunków istniejącego zagospodarowania. Z tego też względu Wojewoda przyjął, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie, z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Zdaniem Wojewody Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

W dalszej części Wojewoda przyjął, że § 12 ust. 2 we fragmencie „podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa warunków istniejącego zagospodarowania” dotyczy nie zasad i warunków scalania i podziału, ale samego podziału geodezyjnego. Tymczasem norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały nie dawała jej podstaw do stanowienia w zakresie zasad podziału nieruchomości, czyli tzw. podziału geodezyjnego. Zdaniem Wojewody upoważnienia do stanowienia w zakresie zasad podziału geodezyjnego nieruchomości nie może stanowić art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Głogowie wniosła o oddalenie skargi w zakresie § 4 pkt. 4, § 12 ust. 2 we fragmencie „oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa istniejącego zagospodarowania”, §13 we fragmencie „11.1 KD-PP, §16, §29 oraz rysunku planu w zakresie terenu 11.1 KD-PP (załącznik Nr 1) i terenu 3.1.MN/U (załącznik Nr 4)”, a w pozostałej części (dot. §12 ust.1 pkt 1 we fragmencie „pod inwestycję”) skargę uznała.

Odnosząc się do twierdzeń skarżącego w zakresie niezgodności uchwalonego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. Głogowa, w części dotyczącej ustaleń dla terenu, oznaczonego symbolem 11.1 KD-PP organ wyjaśnił, że szczegółowa analiza zarówno ustaleń planu jak i załącznika graficznego do studium, obejmującego teren, oznaczony w planie symbolem 11.1 KD-PP pozwala jednoznacznie przyjąć, iż w tym przypadku nie doszło do naruszenia przepisów prawa, albowiem funkcje przewidziane dla tego obszaru w studium zostały zachowane, natomiast w planie „skonkretyzowany został” jedynie przebieg granic, w jakich określono przeznaczenie terenu. Na zabieg taki pozwalają z kolei postanowienia studium, mocą których przyjęto, że „Określone na rysunku Studium linie podziału terenów o różnych funkcjach są orientacyjne. Na rysunku studium zastosowano daleko idące uproszczenia zapisu graficznego dla rodzajów zagospodarowania terenu. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się korektę granic. Dokładne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu powinny zostać ustalone na etapie opracowania planów miejscowych. Dopuszcza się na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uzupełnienie głównych funkcji o inne nie kolidujące funkcje”.

W świetle powyższego zdaniem organu nie ma mowy o dopuszczalności dowolnego (w zależności od woli wnioskodawcy), nie uwzględniającego postanowień studium określania przeznaczenia terenów, co m.in. zarzuca skarżący, a ocenie może podlegać jedynie, czy zaistniał „uzasadniony przypadek”, pozwalający na skorzystanie z ustalonej w studium możliwości „korekty” granic terenu o określonym przeznaczeniu. Zdaniem organu sytuacja taka miała miejsce w niniejszej sprawie. Konieczność wyposażenia osiedla w liczbę miejsc postojowych, wynikała bowiem nie tylko z rzeczywistych potrzeb ale też wymagań przepisów odrębnych. Obowiązek zapewnienia miejsc postojowych wynika – zdaniem Rady Miejskiej - wprost z art. 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. nr 75, poz. 690 - ze zm.). Wpisuje się też w pojęcie „interesu publicznego”, zdefiniowanego w art. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiąc „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności ze studium ustaleń, przyjętych w § 16 planu miejscowego dla terenu, oznaczonego symbolem 3.1 MN/U, organ zauważył, że przytoczony przez skarżącego sposób interpretacji zapisów studium i wywiedzione z nich wnioski są niewłaściwe, a przez to nie stanowią argumentów, wykazujących w sposób bezpośredni i nie budzący wątpliwości sprzeczności zaskarżonych ustaleń planu ze studium. Zdaniem organu skarżący dokonał oceny zapisów studium dla terenów, oznaczonych symbolem UK poprzez wyjaśnienie ich znaczenia w sposób analogiczny i według zasad, stosowanych dla planów miejscowych, a nie studium.

W ocenie organu nadzoru ustalenia studium przyjęte dla obszaru UK należy natomiast rozumieć odmiennie. Studium nie formułuje bowiem dopuszczalności lokalizacji zabudowy mieszkaniowej na obszarze UK, jako przeznaczenia uzupełniającego, w rozumieniu planów miejscowych, ale jako samodzielną kategorię przeznaczenia, która na obszarze UK jest dopuszczalna. Oznacza to, że taka kategoria może być przyjęta w planie miejscowym dla wycinka tego obszaru, jako przeznaczenie podstawowe. Zdaniem Rady Miejskiej w Głogowie, że dominującym przeznaczeniem obszarów UK są usługi komercyjne oraz inne nieuciążliwe usługi i działalności produkcyjne, a dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej, jako odrębnej kategorii przeznaczenia na obszarach UK będzie miało charakter incydentalny i jedynie w takim sensie „uzupełniający”. Wszystkie ustalone i dopuszczone w studium kategorie przeznaczeń mogą być ustalone w planie miejscowym dla wyodrębnionych terenów, jako przeznaczenia podstawowe. Obszar funkcjonalny UK, podobnie jak większość innych wydzielonych w studium obszarów, stanowi bowiem teren wielofunkcyjny. Tak, jak na przyjętych w studium obszarach mieszkaniowych możliwe jest ustalanie w planach miejscowych samodzielnych przeznaczeń podstawowych pod usługi, tak i na obszarach usług dopuszcza się przeznaczenie podstawowe pod zabudowę mieszkaniową. Te dwie kategorie przeznaczeń najczęściej występują wspólnie w strukturze zurbanizowanej miast. Istotnym jest jednak to, aby ich współistnienie nie powodowało konfliktów.

Odnosząc się do zarzutów dot. § 12 ust. 2 uchwały organ wskazał, że przyjęte w § 12 ustalenia dotyczą zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, a nie tylko podziału, jak wywodzi skarżący, a więc łącznej procedury scalania i podziału, określonej w Rozdziale 2 Scalanie i podział nieruchomości ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), których obowiązek uwzględnienia w planie wynika z art. 15 ust.2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia te powinny zawierać określenie parametrów działek, uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. I takie też parametry zostały ustalone dla terenów objętych planem w § 12 uchwały, z wyjątkiem przypadków (celów), wymienionych w ust. 2, których parametry, określone w ust. 1, nie dotyczą.

Zdaniem Rady Miejskiej w Głogowie niniejsza regulacja istniejącego stanu prawnego, mająca na celu poprawę warunków funkcjonowania istniejących nieruchomości nie musi się odbywać wyłącznie w procedurze podziału nieruchomości, regulowanej innymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Potrzeba regulacji stanu prawnego może wynikać wprost z woli zainteresowanych właścicieli nieruchomości i, jeżeli spełnią warunki formalne zawarte w art. 101 i 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mogą taką procedurę podjąć. Zdaniem organu oczywistym jest, że dla niewielkich zmian np. wielkości lub kształtu działki nie będzie można podjąć procedury scalania i podziału nieruchomości, gdyż nie jest to podstawowy cel tej regulacji, ale jeżeli taka procedura zostanie podjęta dla większego obszaru, nic nie stoi na przeszkodzie, aby uwzględnić w niej także niewielkie regulacje stanów prawnych, zwłaszcza np. w sytuacji dużego rozdrobnienia nieruchomości. Zdaniem Rady Miejskiej z powyższym poglądem koresponduje charakter parametrów, jakie należy określić w planie dla potrzeb scalania i podziału nieruchomości, wymaganych przepisami § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Wskazują one jednoznacznie, że podstawowym celem tej procedury jest scalenie i podział terenu na działki gruntu, które wielkością i kształtem pozwolą na ich zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem w planie. Dla takich właśnie działek określone zostały parametry wielkościowe w § 12 ust. 1 uchwały, co gwarantować ma uzyskanie pożądanej struktury obszarowej. Oczywistym jest, że tak ustalone wielkości nie mogłyby być zastosowane do niewielkich zmian w wielkości, kształcie i sferze własnościowej nieruchomości, które jednak są również pożądane i mają charakter porządkujący w przestrzeni, dlatego też przypadki takie potraktowano jako wyjątki od zasady.

W świetle powyższego organ uznał, że trudno jest zgodzić się z zarzutem, że Rada, formułując odstępstwa w § 12 ust. 2 uchwały we fragmencie „oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa istniejącego zagospodarowania” dokonała stanowienia zasad podziału

geodezyjnego nieruchomości, a tym samym w sposób nieuprawniony ustaliła w planie wytyczne, wiążące prezydenta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, związanych z postępowaniem podziałowym. Regulacja ta dotyczy bowiem i jest ściśle związana z ustalonymi zasadami procedury scalania i podziału nieruchomości a nie podziałów geodezyjnych, wykonywanych z art. 93 i 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatem nie doszło do naruszenia wskazanych przez skarżącego przepisów prawa.

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 (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 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 określone w pkt 5, 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 ze zm.).

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególnie zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, 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. A zatem trafna 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 Sąd uwzględnił skargę Wojewody Dolnośląskiego i stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 5 czerwca 2012 r. (Nr XXX/184/12) w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wschodniej Dzielnicy Przemysłowej w Głogowie oraz terenu zamkniętego w rejonie ul. Kolejowej w Głogowie w zakresie: § 4 pkt 4, § 12 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „pod inwestycję”, § 12 ust. 2 we fragmencie „oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa istniejącego zagospodarowania”, § 13 we fragmencie „11.1 KD-PP”, § 16, § 29, rysunku planu w zakresie terenu 11.1 KD-PP (załącznik nr 1) oraz w zakresie terenu 3.1. MN/U (załącznik nr 4).

W § 4 pkt 4 kwestionowanej uchwały Rada Miejska Głogowie postanowiła, że „Ustala się następujące kategorie przeznaczenia terenów i odpowiadające im symbole identyfikacyjne: [...] tereny parkingów – KD-PP”. W § 13 wskazała, że obszary oznaczone na rysunku planu symbolem „KD-PP” wyznacza się jako tereny

pod lokalizację inwestycji celu publicznego. W § 29 uchwały postanowiono m.in., że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 11.1 KD-PP ustala się przeznaczenie:

- 1) podstawowe: parking;
- 2) uzupełniające:
 - a) ciągi piesze,
 - b) infrastruktura techniczna,
 - c) drogi wewnętrzne.

Tymczasem w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Głogowa z dnia 25 maja 2010 r. (Nr XLVIII/390/2010) teren oznaczony w planie symbolem 11.1 KD-PP, położony został w obszarze oznaczonym symbolem RO – tereny produkcji gospodarki ogrodniczej i sadowniczej, ogrodów działkowych, upraw ogrodniczych, sadów i ogródków rekreacyjnych wraz z niezbędnymi urządzeniami infrastruktury. Ponadto przyjęto w studium, że „nie dopuszcza się lokalizacji obiektów oraz urządzeń usługowych mogących pogorszyć stan środowiska i stwarzających uciążliwości dla mieszkańców”.

Wskazany powyżej brak zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i obliguje Sąd do stwierdzenia nieważności powyższej regulacji. Rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem bezwzględnie związana ustaleniami studium, co też wynika wprost z treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższą zgodność organ stanowiący gminy jest obowiązany stwierdzić przed uchwaleniem planu miejscowego (art. 20 ust. 2 cyt. uchwały). Związanie planu miejscowego postanowieniami studium oznacza, że regulacje niniejszej uchwały nie mogą być sprzeczne z zapisami studium, stanowiącego podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek zgodności planu miejscowego z postanowieniami studium wynika więc z tego, że jego celem jest realizowanie założeń przyjętej w studium polityki planistycznej. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest odmiennym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tworzonym na podstawie innej procedury i o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego. Jednakże trzeba zauważyć, że stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości studium zależy od woli organu. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12, cbosa).

Skoro zatem w realiach niniejszej sprawy Rada Miejska w Głogowie w uchwalonym przez siebie Studium przedmiotowe tereny określiła jako obszary produkcji gospodarki ogrodniczej i sadowniczej, ogrodów działkowych, upraw ogrodniczych, sadów i ogródków rekreacyjnych wraz z niezbędnymi urządzeniami infrastruktury i jednocześnie wykluczyła możliwość lokalizacji obiektów oraz urządzeń usługowych mogących pogorszyć stan środowiska i stwarzających uciążliwości dla mieszkańców, to w takiej sytuacji dokonała samoograniczenia w zakresie treści przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego. Niniejsza, szczegółowa treść studium skutkowałą w konsekwencji koniecznością silnego związania organu stanowiącego przy uchwalaniu planu miejscowego. Tym samym określając dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 11.1. KD-PP podstawowe przeznaczenie – parking, a uzupełniające – ciągi piesze, infrastruktura techniczna, drogi wewnętrzne Rada Miejska w Głogowie naruszyła wynikającą z art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. zasadę obowiązkowej zgodności postanowień planu ze studium. Do odmiennej oceny nie może prowadzić podnoszona przez organ okoliczność, że określone na rysunku Studium linie podziału terenów o różnych funkcjach mają charakter orientacyjny i w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się korektę granic. Nie może jej zmieniać też wynikała w toku procedury planistycznej konieczność wyposażenia pobliskiego osiedla w miejsca parkingowe. Wprowadzona przez organ zmiana przeznaczenia terenów wymagała bowiem uprzedniej zmiany studium w tym zakresie. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być bowiem dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane.

W tych też okolicznościach zasadnym było stwierdzenie nieważności § 29, § 4 pkt 4, § 13 we fragmencie „KD-PP” oraz rysunku planu w zakresie terenu 11.1 KD-PP jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z tych samych względów Sąd podzielił także pogląd co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 16 oraz rysunku planu w zakresie terenu 3.1. MN/U (załącznik nr 4). Określając w § 16 przeznaczenie dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3.1. MN/U, Rada Miejska w Głogowie postanowiła, że przeznaczenie podstawowe stanowić będzie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolno stojąca, natomiast uzupełniające: zabudowa usługowa, miejsca postojowe i garaże, zabudowa gospodarcza, infrastruktura techniczna. Zgodnie z ust. 2 dla powyższego terenu jako przeznaczenie uzupełniające ustala się możliwość realizacji usług w parterze budynku mieszkalnego lub w formie z nim powiązanej, stanowiących nie więcej niż 40% powierzchni całkowitej przeznaczanej pod funkcję mieszkaniową. Natomiast powyższy teren w Studium oznaczony został symbolem UK, który obejmuje „Tereny usług komercyjnych oraz innych nieuciążliwych usług i działalności produkcyjnych z niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej, drogami dojazdowymi, parkingami, placami manewrowymi oraz zielenią urządzoną”. Ponadto w Studium przyjęto, że wśród zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy:

- preferuje się różnego rodzaju nieuciążliwe usługi (handel, gastronomia, rzemiosło, obsługa samochodów, turystyka, obsługa firm, finanse itp.), działalność usługowo-produkcyjną, magazynową, przetwórczą, stacje paliw itp,
- dopuszcza się zabudowę mieszkaniową,-

nie dopuszcza się lokalizacji obiektów oraz urządzeń produkcyjnych i usługowych mogących pogorszyć stan środowiska,

- zaleca się wprowadzenie min 25% powierzchni jako czynnej biologicznie na obszarach nieruchomości.

Powyższe prowadzi do wniosku o niezgodności pomiędzy postanowieniami studium, a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w kwestii przeznaczenia niniejszego terenu, a w konsekwencji stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, sankcjonowane stwierdzeniem nieważności. Skoro bowiem w studium niniejszy teren przeznaczony został przede wszystkim pod usługi komercyjne oraz inne nieuciążliwe usługi i działalność produkcyjną, a jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono zabudowę mieszkaniową, to sprzecznym z zasadą zgodności planu miejscowego ze studium było przeznaczenie niniejszego terenu w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą, a tylko uzupełniająco pod zabudowę usługową. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Plan zagospodarowania przestrzennego ma bowiem stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Nie zwalnia z tego również to, że w studium przewidziano możliwość wprowadzenia funkcji uzupełniających (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1408/12, cbsa).

Sąd podzielił także zarzut Wojewody Dolnośląskiego co do konieczności stwierdzenia nieważności § 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustalając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, Rada Miejska w Głogowie, określiła minimalną wielkość nowo wydzielonej działki pod inwestycję.

Uzasadniając powyższe przychodzi zauważyć, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy, rada gminy w planie miejscowym ma obowiązek określić zasady scalania i podziału nieruchomości na terenie planem tym objętym. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, unormowania określające szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości winny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Przytoczona treść przepisu wskazuje jednoznacznie, że normodawca nakazuje organowi stanowiącemu gminy, uchwalając zasady scalania i podziału nieruchomości, posługiwanie się pojęciem działki, przez co należy rozumieć działkę gruntu – będącej niepodzielną, ciągłą częścią powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.). Z powyższych regulacji wynika, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, Rada Miejska w Głogowie zobowiązana była do określenia parametrów wszystkich działek, objętych ustaleniami planu, a nie tylko działek przeznaczonych pod inwestycję. Z tego też względu § 12 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „pod inwestycję” niniejszej uchwały - jako

niezgodny z art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 8 wskazanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury – podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Lektura zaskarżonej uchwały prowadzi także do wniosku, że stwierdzeniu nieważności podlegał również § 12 ust. 2 we fragmencie „oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa istniejącego zagospodarowania”. Mocą § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały odstąpiono od stosowania zasad scalania i podziału w przypadku wydzieleń pod drogi, sieci i obiekty infrastruktury technicznej oraz podziałów powstających w wyniku regulacji stanu prawnego, których celem jest poprawa warunków istniejącego zagospodarowania. Literalne brzmienie zakwestionowanego przez skarżącego fragmentu powyższego przepisu nie budzi wątpliwości, że dotyczy on zasad podziału geodezyjnego, a nie zasad i warunków scalania i podziału. Tymczasem w świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Miejska w Głogowie uprawniona była jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiadała natomiast uprawnienia do regulowania kwestii podziału nieruchomości.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.g.n. podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, przez który należy rozumieć zgodność zarówno w sferze przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2). Z ust. 2 przywołanego przepisu wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to, że organ stanowiący gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Uprawnień takich nie przyznają radzie ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu. Stanowisko to znajduje swoje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie sądowoadministracyjnych, a przykładem tego jest chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011r., (sygn. akt II OSK 2235/10), w którym Sąd ten w sposób kategoryczny stwierdził, że: „...nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny /np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p./. Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...).

Konkludując, wobec przedstawionych okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone powyżej naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., orzekł jak w sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 p.p.s.a., a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.