



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2014 r.

Poz. 3506

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 190/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 maja 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie

z dnia 18 września 2013 r. nr 0007.XXXVII.264.2013

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żmigród

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Żmigród na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 18 września 2013 r. nr 0007.XXXVII.264.2013 podjętą na podstawie art. 18 ust 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 27 września 2012 r. nr 0007.XXIII.163.2012, po stwierdzeniu, że zmiana planu nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żmigród” uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 27 września 2007 r. nr XII/73/07, zmienionego uchwałą nr XIII/80/07 z dnia 15 listopada 2007 r., uchwałą nr XXX/54/08 z dnia 22 grudnia 2008 r. oraz uchwałą nr 0007.V. 45.2011 z dnia 31 marca 2011 i uchwałą nr 0007.XXXVI.253.2013 z dnia 29 lipca 2013 r., Rada Miejska w Żmigrodzie uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-zachodniej części miasta Żmigród.

Uchwała została w dniu 25 września 2013 r. przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu, jako właściwemu organowi nadzoru, który dokonując oceny jej legalności stwierdził podjęcie:

- § 9 pkt 7 lit. t) z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
- § 5 pkt 1 lit. b), pkt 2 lit. b), pkt 3 lit. b), pkt 4 lit. b), pkt 7 lit. b), pkt 8 lit. b), pkt 10 lit. b), pkt 11 lit. b), pkt 13 lit. b), pkt 14 lit. b), pkt 15 lit. b) we fragmentach „drogi wewnętrzne” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)
- § 5 pkt 2 i § 16 w zakresie terenów 3M/U i 4M/U oraz rysunku planu w zakresie terenów 3M/U i 4M/U z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- § 28 zd. drugie uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Wobec upływu terminu do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego, określonego w przepisie art. 91 ust. 1 powołanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym, Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 tej ustawy oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 18 września 2013 r. nr 0007.XXXVII.264.2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żmigród w opisanym powyżej zakresie.

W petitum skargi Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 1 lit. b), pkt 2 w zakresie terenów 3M/U i 4M/U oraz pkt 2 lit. b), pkt 3 lit. b), pkt 4 lit. b), pkt 7 lit. b), pkt 8 lit. b), pkt 10 lit. b), pkt 11 lit. b), pkt 13 lit. b), pkt 14 lit. b), pkt 15 lit. b) we fragmentach „drogi wewnętrzne”, § 9 pkt 7 lit. t), § 16 oraz rysunku planu w zakresie terenów 3M/U i 4M/U, § 28 zd. drugie uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 18 września 2013 r. nr 0007.XXXVII.264.2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żmigród, i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając żądanie skargi skarżący organ nadzoru wyjaśnił m. in., że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy 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. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W § 9 pkt 7 lit. t uchwały Rada wprowadziła „wymóg uzgadniania z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków, a także podziałów nieruchomości.”

W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i nie obejmuje możliwości umieszczenia w miejscowym planie, zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z koniecznością uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych. Skarżący organ podkreślił, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. Prawo budowlane (tj.: z 2010 r., Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) np. w art. 2 ust. 2 pkt 3 i w art. 39.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich oraz stanowienia o obowiązkach podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku i jest upoważniona do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego organu konserwatorskiego w sytuacji zamierzenia inwestycyjnego na określonym terenie. Czynności, dla których uzyskanie pozwolenia (wydawanego w formie decyzji) wojewódzkiego konserwatora zabytków jest obowiązkowe zostały wprost uregulowane w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Z uzasadnienia wynika ponadto, że zdaniem organu nadzoru regulacja § 5 pkt 1 lit. b), pkt 2 lit. b), pkt 3 lit. b), pkt 4 lit. b), pkt 7 lit. b), pkt 8 lit. b), pkt 10 lit. b), pkt 11 lit. b), pkt 13 lit. b), pkt 14 lit. b), pkt 15 lit. b) we fragmentach „drogi wewnętrzne” istotnie narusza przepisy prawa. W przeznaczeniu dopuszczalnym, rada dopuściła także drogi wewnętrzne nieokreślając równocześnie ich parametrów.

Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 lit. a tego paragrafu ustawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

W uznaniu organu nadzoru powyższe pozwala stwierdzić, że zarówno ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne.

Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), jak i drogi wewnętrzne.

W dalszej argumentacji dotyczącej omawianej kwestii Wojewoda Dolnośląski przedstawił stanowisko sądów administracyjnych odnoszące się do parametrów dróg wewnętrznych oraz regulacje prawne zawarte w ustawie o drogach publicznych oraz rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, stwierdzając jednocześnie, że nie znajduje ono zastosowania do określenia parametrów dróg wewnętrznych, które nie są drogami publicznymi. Zadaniem skarżącego organu nadzoru brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich nieokreślenia w planie miejscowym.

Następnie Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił w uzasadnieniu, że w § 16 uchwały Rada uregulowała ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1M/U, 2M/U, 3M/U, 4M/U, 5M/U. Zdaniem organu nadzoru regulacje paragrafu § 16 dotyczące terenu 3M/U, 4M/U są niezgodne z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żmigród w zakresie określenia wskaźnika intensywności zabudowy. Zapisy uchwały w § 5 pkt 2 lit. a) w przeznaczeniu podstawowym przewidują na terenach oznaczonych symbolem 3M/U i 4M/U zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi. Maksymalna intensywność zabudowy dla terenów 3M/U i 4M/U, jak wynika z § 16 pkt 1 lit. c tiret drugie uchwały, to 0,85. W studium tereny te leżą w obszarze funkcjonalnej jednostki terenowej 30.IV.MU.01. Dla terenów MU w studium przewidziana jest zabudowa mieszkaniowa (jednorodzinna i wielorodzinną) i usługi z zastrzeżeniem o zakazie lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² i stacji paliw.

Równocześnie wskaźnik intensywności zabudowy na nowych terenach nie powinien przekraczać 0,6.

Wobec powyższego wskaźnik intensywności zabudowy przewidziany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żmigród przekracza dopuszczalną normę przewidzianą dla obszaru w studium, a regulacja parametrów intensywności zabudowy sprzeczna ze studium jest niedopuszczalna. Skarżący organ nadzoru zwrócił przy tym uwagę, że rada dokonała w studium samoograniczenia co do określenia wskaźnika intensywności zabudowy, określając ten parametr w maksymalnej wielkości 0,6. Zapis uchwały określający wskaźnik intensywności zabudowy do wielkości 0,85 skutkuje niezgodnością z przepisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żmigród uregulowań dla terenów 3M/U i 4M/U, a powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Równocześnie Wojewoda Dolnośląski zauważył, że stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie wskaźnika intensywności zabudowy dla terenów 3 M/U, 4M/U, określonego w § 16 pkt 1 lit c tiret drugie uchwały skutkuje brakiem kompleksowej regulacji odnośnie obligatoryjnych elementów planu dla terenów 3M/U, 4M/U, gdyż brak będzie regulacji w zakresie wskaźnika intensywności zabudowy. W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w tym obowiązek określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Rada, uchwalając plan miejscowy, nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu. Wyeliminowanie przedmiotową skargą jedynie § 16 pkt 1 lit c tiret drugie uchwały w zakresie terenów 3M/U, 4M/U skutkować będzie brakiem regulacji w planie obligatoryjnego elementu planu tj. wskaźnika intensywności zabudowy dla terenów 3M/U, 4M/U.

Także rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 6 stwierdza, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 28 przedmiotowej uchwały Rada uchwaliła stawkę procentową do określenia wymiaru jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości oraz określiła zwolnienie do pobierania tej opłaty: „Ustala się stawkę procentową do określenia wymiaru jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości (o jakiej mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) w wymiarze 1%. W odniesieniu do gruntów będących własnością gminy bądź zbywanych na jej rzecz jednorazowa opłata w przypadku zbycia nieruchomości nie będzie pobierana.”

Zdaniem organu nadzoru zapis zdania drugiego § 28 uchwały niezgodny jest z zakresem upoważnienia ustawowego dla rady gminy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Zgodnie zaś z art. 36 ust 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości

nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.”

Tak więc Rada została upoważniona jedynie do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wysokości jednorazowej opłaty pobieranej od właściciela lub użytkownika wieczystego zbywającego nieruchomość na wypadek wzrostu jej wartości, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą. Brak w tym zakresie innych kompetencji dla Rady Miejskiej, w tym także do określenia przypadków zwolnienia od pobierania tej opłaty. Równocześnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 36 ust. 4a określa kiedy nie pobiera się jednorazowej opłaty określonej na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy: „Opłaty, o której mowa w ust. 4, nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.) albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm.). W przypadku zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika przepisy o opłacie, o której mowa w ust. 4, stosuje się odpowiednio.”

Wojewoda Dolnośląski podkreślił przy tym, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący, w tym także Rada Miejska w Żmigrodzie, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W zakończeniu uzasadnienia skarżący organ nadzoru stwierdził, że brak jest upoważnienia ustawowego dla przyjęcia regulacji o niepobieraniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 19 marca 2014 r. Gmina Żmigród wniosła o oddalenie skargi i wyjaśniła, że w § 9 pkt 7 lit. t) zaskarżonej uchwały wprowadziła następujący zapis: „wprowadza się wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji, obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków, a także podziałów nieruchomości”. Wyżej przywołany zapis, w ocenie strony przeciwnej, nie jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa. Ponadto zapis ten wynikał wprost z wniosku Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 7 stycznia 2013 r. i stanowił warunek późniejszego uzgodnienia. Projekt planu przedstawiony do uzgodnienia Dolnośląskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków we Wrocławiu został pozytywnie uzgodniony (Postanowienie nr 659/2013 z dnia 25 czerwca 2013 r.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia w kwestionowanej uchwale § 5 pkt 1 lit. b), pkt 2 lit. b), pkt 3 lit. b), pkt 4 lit. b), pkt 7 lit. b), pkt 8 lit. b), pkt 10 lit. b), pkt 11 lit. b), pkt 13 lit. b), pkt 14 lit. b), pkt 15 lit. b) we fragmentach „drogi wewnętrzne”. Strona przeciwna nie podzieliła stanowiska strony skarżącej, że nieokreślenie parametrów dróg wewnętrznych stanowiło istotne naruszenie przepisów prawa. Wskazała, iż w przeznaczeniu dopuszczalnym Rada Miejska dopuściła drogi wewnętrzne bez równoczesnego określenia ich parametrów. W ocenie Rady brak jest kompetencji ustawowych do ustalenia minimalnej szerokości dla dróg wewnętrznych nie oznaczonych na rysunku planu, które mogą powstać w wyniku podziału terenów.

Rada Miejska w Żmigrodzie nie podzieliła też stanowiska strony skarżącej w kwestii uchwalenia § 5 pkt 2 i § 16 w zakresie terenów 3M/U i 4M/U oraz rysunku planu w zakresie terenów 3M/U i 4M/U z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zapis w studium „wskaźnik intensywności zabudowy na nowych terenach nie powinien przekraczać wartości 0,6” należy – zdaniem Rady – rozumieć jako obowiązujące ustalenie studium. Jest to zasada ogólna dla terenów MU. W zmianie miejscowego planu ustalono maksymalną intensywność zabudowy – dla terenu 1M/U - 0.65 a dla terenów 2M/U-5M/U - 0.85. Ze względu na ustalenia we wcześniej obowiązującym planie i na to, że tereny 1M/U, 2M/U i 5M/U stanowią istniejącą zabudowę, nie było możliwości ograniczenia zabudowy, ustalając niższy wskaźnik intensywności zabudowy. Tereny 3M/U i 4M/U stanowią łącznik pomiędzy istniejącą zabudową śródmiejską miasta Żmigród i centrum. Wprowadzenie intensywności mniejszej niż w centrum miasta (bliskość rynku) byłoby nieprawidłowe. Ustalona w niniejszej zmianie planu intensywność zabudowy zagwarantuje zachowanie śródmiejskiego charakteru zabudowy tej chronionej części miasta, położonej w strefie „B” ochrony konserwatorskiej.

W zakresie podjęcia § 28 zd. 2 z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 i ust. 4A ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwała zawiera obligatoryjne określenie stawki procentowej. Dla wszystkich terenów jest to stawka 1%. Zapis „w odniesieniu do gruntów będących własnością gminy bądź zbywanych na jej rzecz jednorazowa opłata w przypadku zbycia nieruchomości nie będzie pobierana” został zamieszczony w uchwale, bowiem – w ocenie Rady – istnieją przesłanki merytoryczne dla odstąpienia od obciążania tą opłatą właścicieli gruntów należących do gminy lub przejętych pod gminne inwestycje publiczne. Na rozprawie wyznaczonej na dzień 13 maja 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) 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. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

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, a ponadto uwzględnił przy orzekaniu przepis art. 134 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z którego wynika, że Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Nadane tym przepisem uprawnienie oznacza, że Sąd ma prawo, a także obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu, nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze, bowiem dla sądu skarga ma wyłącznie walor niewiążącej informacji o wadliwości zaskarżonego aktu lub czynności (np. J.P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz, Warszawa 2004; T. Woś: Postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 1996).

Z tych względów Sąd – stwierdzając w toku dokonywanych w sprawie czynności ocennych, że uchwała Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 18 września 2013 r. nr 0007.XXXVII.264.2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żmigród, narusza prawo w zakresie niewskazanym w skardze, a opisanym w dalszej części uzasadnienia uznał, że wymaga ona wyeliminowania z obrotu prawnego w całości.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 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 wskazanej poprzednio ustawy 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. Stosownie bowiem do art. 7

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Kwestionując uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 18 września 2013 r. nr 0007.XXXVII.264. .2013 Wojewoda Dolnośląski zarzucił istotne naruszenie ustaleniami przyjętymi w uchwale przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 36 i następnych ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 6 powołanego powyżej rozporządzenia i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 15 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 i ust. 4a powoływanej powyżej ustawy oraz w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Sądu przedmiotowa uchwała narusza również przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 8 powoływanej powyżej rozporządzenia i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Istotne zatem jest, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. 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, 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 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 wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, 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 przestrzen-

nego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 -12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

W tym kontekście istotne jest również to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2011 r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, że w planie miejscowym określona została obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.]).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39).

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Uwzględniając powyższe Sąd podzielił zarzuty Wojewody Dolnośląskiego i argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi, odnoszące się do zapisów § 9 pkt 7 lit. t zaskarżonej uchwały.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych na całkowitą akceptację zasługują twierdzenia skarżącego organu nadzoru, iż we wskazanym powyżej zapisie, w którym Rada Miejska w Żmigrodzie wprowadziła w sposób nieuprawniony dodatkowe obowiązki dla uczestników procesu inwestycyjnego w formie uzgadniania z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu) remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków, a także podziałów nieruchomości. W istocie dokonana została modyfikacja przepisu art. 36 powoływanej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z jednoczesnym przekroczeniem kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy.

Zdaniem Sądu na akceptację zasługiwał również sformułowany w skardze zarzut naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 lit. a powoływanego wcześniej rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nieokreślenie parametrów dróg wewnętrznych, których lokalizację umożliwiono w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego na terenach oznaczonych symbolami: 1 MN, 2 MN, 1 M/U, 2 M/U, 3 M/U, 4 M/U, 5 M/U, 1 U, 1 US, ZP, 2 HS, ZP, 1 RH, 1 U/P, 2 U/P, 3 U/P, 1 ZP, 1 ZP/ZZ, 1 ZD, 2 ZD, 1 WS, 2 WS, 3 WS, 4 WS, 5 WS, 6 WS, 7 WS, 8 WS, 9 WS, 10 WS, 11 WS, 12 WS, 13 WS, 14 WS, IWS/ZZ, 2 WS/RR, 3 WS/ZZ w zapisach: § 5 pkt 1 lit. b), pkt 2 lit. b), pkt 3 lit. b), pkt 4 lit. b), pkt 7 lit. b), pkt 8 lit. b), pkt 10 lit. b, pkt 11 lit. b), pkt 13 lit. b), pkt 14 lit. b), pkt 15 lit. b) przedmiotowej uchwały.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – ustalenia w tym zakresie, stosownie do § 4 pkt 9 lit. a powoływanego rozporządzenia powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W warunkach prawnych wynikających ze wskazanych w skardze jako naruszone przepisów ustawy i aktu wykonawczego należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że brakiem kompleksowej regulacji w zakresie ustalenia parametrów dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne na terenach powyżej wymienionych Rada Miejska w Żmigrodzie spowodowała kwalifikowaną wadliwość wskazanych w skardze zapisów. Zdaniem Sądu należy uznać, że droga wewnętrzna wchodzi w skład systemu komunikacji z tego względu, że poprzez teren tej drogi umożliwiony jest dostęp do wewnętrznego układu komunikacji drogowej. Istotne również jest, że ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, tak samo jak Minister Infrastruktury zobowiązując ten organ w powoływanym wcześniej rozporządzeniu do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczył układu (systemu) komunikacyjnego wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, a więc również drogi wewnętrzne.

Takie stanowisko prezentowane było w orzecznictwie ogólnoadministracyjnym, w tym w szczególności w wyrokach powołanych przez skarżący organ nadzoru w uzasadnieniu skargi.

Sąd uznał również za uzasadniony zarzut dotyczący treści § 5 pkt 2 i § 16 w zakresie terenów 3 M/U i 4 M/U i naruszenia art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz naruszenia § 4 pkt 6 powoływanego poprzednio rozporządzenia w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającego z niezgodności przyjętego dla tych terenów wskaźnika intensywności zabudowy z ustaleniami w tym przedmiocie istniejącymi w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z treści studium wynika, że dla terenów MU przewidziana została zabudowa mieszkaniowa i usługi z zakazem lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² i stacji paliw, a wskaźnik intensywności zabudowy nie powinien przekraczać 0,6.

W tych okolicznościach ustalony w przedmiotowym akcie planistycznym dla terenów oznaczonych symbolami 3 M/U i 4 M/U wskaźnik intensywności zabudowy – 0,85 jest w sposób oczywisty niezgodny z ustaleniami studium.

Prawidłowo przy tym Wojewoda Dolnośląski wskazuje, że powoływane w toku postępowania nadzorczego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej argumenty mające uzasadnić taką regulację nie mogą zostać uwzględnione. Względy celowościowe czy istniejąca w sąsiedztwie przedmiotowych terenów kompozycja przestrzenna nie mogą znieść ustawowego wymogu, wynikającego z treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Konsekwencją tej zasady jest postanowienie zawarte w art. 15 ust. 1 powoływanej ustawy, z którego wynika, że organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu zgodnie z zapisami studium.

Należy też zwrócić uwagę, że uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina kształtuje swoją politykę przestrzenną, ale jednocześnie – jak zasadnie wskazano w skardze – dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego.

W obowiązujących warunkach prawnych nie można również zakwestionować podniesionego w skardze zarzutu naruszenia ustaleniem przyjętym w § 28 zdanie 2 przedmiotowej uchwały przepisów art. 15 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 i ust. 4 a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sądu treść art. 36 ust. 4 powołanej ustawy obligującego organ wykonawczy gminy do pobrania jednorazowej opłaty ustalonej w planie miejscowym w przypadkach w tym przepisie ustawowym wskazanych tzn. w sytuacji, kiedy właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa nieruchomość, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą przy uwzględnieniu treści art. 36 ust. 4 a uprawnia do stwierdzenia, że narusza prawo zapis stanowiący o niepobieraniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 powoływanej ustawy w odniesieniu do gruntów będących własnością gminy bądź zbywanych na jej rzecz. Przypadki, w których możliwe jest niepobranie opłaty określonej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały przez ustawodawcę wskazane w przepisie art. 36 ust. 4 a powoływanej ustawy. Brak jest natomiast podstaw prawnych do przyjęcia, że organ stanowiący gminy jest upoważniony do rozszerzenia katalogu zawartego w powoływanym powyżej przepisie art. 36 ust. 4 a omawianej ustawy.

Niezależnie od powyższego Sąd – stosując powołany wcześniej przepis art. 134 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził istotną wadliwość ustaleń przyjętych w przedmiotowym akcie planistycznym w zakresie wskazanym w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z jego treścią rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Sprecyzowanie wymogów w tym zakresie dokonane zostało w § 4 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.

Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić zarówno z urzędu, jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalenia i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału (tak E. Mzyk [w:] G. Bieniek, E. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Warszawa 2008 r. s. 398-399). Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt. 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalenia i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości. W ślad za przedstawionym wcześniej poglądem doktryny, stwierdzić zatem można, że rada mogłaby odstą-

pić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C.H. Beck 2009). Procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że część tekstowa przedmiotowego planu nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości w wymaganym zakresie tzn. obejmujących cały obszar poddany procedurze planistycznej i w sposób zgodny z treścią § 4 pkt 8 powoływanego wcześniej rozporządzenia.

W niniejszej sprawie nie wykazano również, aby w terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Należy też podkreślić, że – jak wprost wynika z ustawy – warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości powinny być w planie miejscowym określone w sposób szczegółowy. Podane w § 4 pkt 8 rozporządzenia parametry działek to tylko minimalna ilość elementów tworzących zasady scalania i podziału których określenie w planie, uznano za konieczne. W akcie wykonawczym wskazano jednak, że treść planu powinna precyzować „w szczególności” te parametry, co nie oznacza, że tylko do tych parametrów postanowienia planu w omawianym zakresie powinny się ograniczać. Prawidłowo sporządzony plan powinien wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 6 maja 2010 r. „Znaczenia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można domniemywać”.

Uwzględniając powyższe należy wyjaśnić, że ustalając w § 15 pkt 3, w § 16 pkt 3, w § 17 pkt 3, w § 21 pkt 3 przedmiotowej uchwały parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości na terenach oznaczonych symbolami – odpowiednio – 1 MN, 2 MN, 1 M/U – 5 M/U, 1 U, 1 U/P – 3 U/P – rada gminy wskazała, że dotyczą one działek budowlanych, mimo, że w przepisach wykonawczych przewidziano wymóg określenia w planie parametrów powierzchniowych wszystkich działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a nie tylko działek budowlanych.

W okolicznościach, jakie istnieją w tej sprawie uznanie wadliwości w powyżej opisanym zakresie poprzez wyeliminowanie we wskazanych zapisach określenia „budowlanej” nie było właściwe.

Ponadto istotne jest, że ustalając w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości parametry działek rada nie uwzględniła funkcji dopuszczalnej, przyjmując ustalenia tylko dla realizowania przeznaczenia podstawowego. W ocenie Sądu pominięcie tych ustaleń – wobec treści art. 15 ust. 2 pkt 8 powoływanej ustawy i § 4 pkt 8 wskazywanego poprzednio rozporządzenia stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. Należy zwrócić uwagę, że z przepisu § 3 ust. 1 pkt 4 (in fine) przedmiotowej uchwały wynika, że „dopuszcza się lokalizację na terenie przeznaczenia dopuszczalnego wcześniej, niż przeznaczenia podstawowego”, co tym bardziej wskazuje na konieczność ustalenia parametrów wielkościowych działek, na których może być realizowana funkcja dopuszczalna.

Z analizy treści § 5 przedmiotowego aktu planistycznego wynika, że przeznaczeniem dopuszczalnym są przede wszystkim drogi wewnętrzne i infrastruktura techniczna, zatem – mając na względzie cel uchwalania planu miejscowego – nie można uznać, że zbędne jest ustalanie w akcie planistycznym na jakiej powierzchni terenu mogą one być realizowane.

Ponadto – zdaniem Sądu – za naruszające zasady sporządzania planu należy uznać postanowienia zawarte w § 11 pkt 2 lit a), lit b), lit. d), lit. e), lit. f), lit. g), lit. h), lit. i). W przepisach tych organ stanowiący gminy określił tereny, dla których nie wprowadził ustaleń dotyczących działek powstałych w wyniku scalenia i podziału, ze względu na ich przeznaczenie.

Należy jednak zwrócić uwagę, że na terenach objętych tym wyłączeniem w ramach przeznaczenia dopuszczalnego mogą być realizowane drogi wewnętrzne i infrastruktura techniczna, a w przypadku terenu oznaczonego symbolem 1ZP/ZZ (lit. e) przeznaczenie dopuszczalne uwzględnia – usługi, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, drogi wewnętrzne, infrastrukturę techniczną.

Ustanawiając taki katalog wyłączeń terenów, objętych procedurą planistyczną spod obligatoryjnych ustaleń, lokalny prawodawca nie przedstawił żadnych okoliczności uzasadniających przyjęcie takiej regulacji.

W tych okolicznościach należy uznać, że przedmiotowa uchwała naruszając przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 powoływanej wcześniej rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a poprzez to zasady sporządzania planu powinna zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy.