



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 czerwca 2013 r.

Poz. 3726

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 45/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 marca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA

– Halina Kremis
– Ireneusz Dukiel /sprawozdawca/
– Władysław Kulon

Protokolant

– Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 lutego 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Krośnice
z dnia 24 lutego 2010 r. nr XXX/215/2010
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krośnice

- I. stwierdza z urzędu nieważność § 9, § 12 ust. 6, § 13 ust. 6, § 14 ust. 6, § 15 ust. 6, § 16 ust. 6, § 17 ust. 6, § 18 ust. 6, § 19 ust. 6, § 20 ust. 5, § 22 ust. 6, § 23 ust. 5, § 34 ust. 5 i § 36 ust. 6 zaskarżonej uchwały;**
- II. oddala dalej idącą skargę w części odnoszącej się do zarzutu naruszenia zasad sporządzania planu co do § 15 i załącznika graficznego w zakresie ustaleń dla terenów MU1- MU12, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a) i § 34 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz do podniesionego z urzędu zarzutu braku określenia w planie zasad scalania i podziału;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części wymienionej w pkt I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Krośnice z dnia 24 lutego 2010 r. nr XXX/215/2010 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krośnice.

Organ nadzoru zakwestionował w pierwszej kolejności zapisy uchwały w których, dla części terenu objętego uchwałą z dnia 24 lutego 2010 r., Rada utrzymała w mocy ustalenia obowiązującego dotychczas na tym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice” objętego uchwałą Rady Gminy Krośnice nr XXXVIII/225/98 z 18 czerwca 1998 r. (uchwała nr XXXVIII/225/98 Rady Gminy Krośnice z dnia 18 czerwca 1998 r.). Zdaniem organu w granicach obszaru objętego zaskarżoną uchwałą znajduje się teren górniczy „Wierzchowice”, dlatego też, z dniem wejścia w życie zaskarżonego obecnie planu miejscowego, poprzedni plan miejscowy dla tego terenu utraci moc obowiązującą. W konsekwencji w zaskarżonej uchwale – zarówno w części tekstowej jak i graficznej „brak jest zapisów określających przeznaczenie przedmiotowego terenu.

Wojewoda zakwestionował także zapisy § 15 ust. 1 oraz § 17 ust. 1 uchwały w zakresie dotyczącym określania przeznaczenia terenu objętego tymi przepisami, gdyż w jego ocenie Rada nie ustaliła w sposób jednoznaczny przeznaczenia tych terenów pozostawiając tę kwestię do uregulowania w nieustalonym trybie i przez niewiadomy podmiot.

W piśmie procesowym z dnia 15 lutego 2011 r. Wojewoda Dolnośląski zmienił wniosek zawarty w skardze wnosząc o stwierdzenie nieważności: § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały oraz jej załącznika graficznego w tym zakresie; § 15 oraz załącznika graficznego w zakresie ustaleń dla terenów MU1-MU2; § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a podtrzymując w odniesieniu do przywołanych przepisów przedstawioną wcześniej argumentację. Ponadto organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 34 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 z przyczyn wcześniej podanych oraz § 7 pkt 4 lit. h we fragmencie „w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 4 lit. l, § 7 pkt 4 lit. m tiret pierwsze, § 7 pkt 5 lit. j we fragmencie „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 5 lit. m, § 7 pkt 6 lit. a, § 7 pkt 6 lit. d, § 7 pkt 8 lit. a, oraz § 17 ust. 5 pkt 7, § 18 ust. 5 pkt 6, § 19 ust. 5 pkt 3 we wszystkich tych przepisach we fragmencie „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”. Argumentując powyższy wniosek Wojewoda stwierdził, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Rada Gminy Krośnice w odpowiedzi na skargę wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 281/10, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu wyroku podano, że przywołane w skardze przepisy zostały naruszone. Sąd I instancji zgodził się z argumentacją organu, że zaskarżona uchwała nie zawiera żadnych regulacji w zakresie przeznaczenia i warunków zagospodarowania dla części terenu górniczego, do którego odnosi się treść § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b analizowanego aktu. Rada Gminy Krośnice próbowała utrzymać w mocy i pozostawić w obrocie prawnym akt prawa miejscowego z 18 czerwca 1998 r. w części w jakiej dotyczy terenu wskazanego w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b zaskarżonej obecnie uchwały. Jednocześnie w uchwale z dnia 24 lutego 2010 r. nie umieszczono żadnych zapisów które określałyby przeznaczenie i warunki zagospodarowania wskazanego obszaru. Przyjmując takie rozwiązanie organ stanowiący gminy pominął jednak treść art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.), który informuje wprost, że wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym planem.

Sąd I instancji zaakceptował także zarzuty podniesione przez Wojewodę w piśmie z dnia 15 lutego 2011 r. wskazujące na istotne naruszenie przez zapisy § 7 pkt 4 lit. h we fragmencie „w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków”, przez § 7 pkt 5 lit. j, § 18 ust. 5 pkt 6 i § 19 ust. 5 pkt 3 – wszystkie we fragmencie „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, jak też przez § 7 pkt 4 lit. l, lit. m tiret pierwsze, § 7 pkt 5 lit. m i pkt 6 lit. a i lit. d, pkt 8 lit. a oraz przez § 17 ust. 5 pkt 7 zaskarżonej uchwały przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Zdaniem Sądu zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Tak sformułowane obowiązki, w ocenie Sądu, pozbawione są podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznanych jej ustawowo kompetencji. Ponadto stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację

zapisów ustawowych. Za uzasadnione należało również uznać zarzuty skargi wskazujące na określenie w § 17 ust. 1 uchwały w sposób niejednoznaczny przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami UP1-UP7. Jako przeznaczenie podstawowe dla tego obszaru przewidziano bowiem usługi publiczne, dopuszczając jednocześnie w pkt 1 ww. przepisu zmianę tego przeznaczenia, w obszarze UP7, na przeznaczenie równorzędne – pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Nie kwestionując co do zasady stanowiska Gminy, że dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność) terenu tak aby nie wykluczały się one wzajemnie, gdyż z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wynikają bowiem żadne ograniczenia (względnie zakazy) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a tym samym, że dla tego samego terenu może być ustalone przeznaczenie mieszane, Sąd wskazał, iż przeznaczenie terenu winno być określone w sposób jednoznaczny, czego regulacja zakwestionowana skargą nie spełnia. Podniesiono ponadto, że przedstawione uwagi należy odpowiednio odnieść do zapisów § 34 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały.

Podzielając argumentację przedstawioną przez Wojewodę Sąd I instancji, stwierdził, że zaskarżona uchwała podlega eliminacji z obrotu prawnego nie tylko z przedstawionych wyżej powodów ale również ze względu na naruszenie innych zasad sporządzania planu miejscowego, które skład orzekający uwzględnił z urzędu.

Podniesiono w tym kontekście, iż Rada Gminy Krośnice w § 1 ust. 4 pkt 2 uchwały zapisała, że w granicach obszaru objętego planem nie występują tereny wymagające określenia szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości. Z kolei w § 9 oraz w ustaleniach szczegółowych planu zawarte zostały ogólne i szczegółowe zasady i warunki podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Przywołując treść art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Sąd wskazał na różnicę pomiędzy instytucją podziału nieruchomości a instytucją scalania i podziału nieruchomości, pomimo, że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, zwanej dalej u.g.n.). Po przeprowadzonej analizie uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami Sąd podniósł brak podstaw na wyodrębnienie jako osobnych instytucji prawnych scalania nieruchomości oraz podziałów nieruchomości – tak jak uczyniono to w zaskarżonej uchwale wprowadzając zapis w § 1 ust. 4 pkt 2. Zdaniem Sądu jeżeli Rada Gminy uważała, że nie ma potrzeby normowania w planie szczegółowych zasad i warunków scalania, powinna takie zastrzeżenie uczynić w odniesieniu do instytucji „scalania i podziału nieruchomości”, natomiast niedopuszczalnym było wyodrębnienie w ramach scalania i podziału nieruchomości jako osobnej instytucji „scalania nieruchomości” i jako osobnej „podziałów nieruchomości”. Dalej wywodzono, że przepisy art. 15 ust. 2, jak też ust. 3 u.p.z.p. nie przyznają radzie gminy uprawnienia do umieszczania w planie miejscowym zapisów dotyczących zasad i warunków dokonywania podziału nieruchomości, gdyż organem właściwym do podziału nieruchomości jest wójt gminy. W rezultacie stwierdzono, że Rada Gminy Krośnice określając zasady i warunki podziału nieruchomości wykroczyła poza przyznany jej przez ustawodawcę zakres kompetencji, a jednocześnie nie ustalając szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Z przedstawionej dokumentacji planistycznej jak też z uzasadnienia do niniejszej uchwały nie wynikają bowiem żadne argumenty uzasadniające możliwość takiego odstąpienia. W szczególności nie zostało wykazane, że na terenie objętym ustaleniami planu zachodzą okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez Radę Gminy Krośnice zarzucono zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

- 1) art. 34 ust. 1 u.p.z.p. przejawiającą się w przyjęciu, że uchylenie dotychczas obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego czyni bezskutecznym wszelkie odesłania do jego postanowień,
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że ustawa wymaga określenia tylko jednej funkcji danego terenu objętego uchwalanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. polegającą na przyjęciu założenia, że zasady scalania i podziału nieruchomości muszą być uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, również w sytuacji w której brak jest takiej potrzeby,
- 4) art. 27 ust. 1 u.p.z.p. polegającą na przyjęciu, że przekroczenie władztwa planistycznego gminy poprzez ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad podziału nieruchomości stanowi naruszenie zasad sporządzania planu skutkujące jego uchyleniem w całości,
- 5) art. 27 ust. 1 u.p.z.p. polegającą na przyjęciu, że przekroczenia władztwa planistycznego gminy poprzez ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określenie przez Radę Gminy Krośnice zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. stanowi naruszenie zasad sporządzania planu skutkujące jego uchyleniem w całości.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2199/11, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania tut. Sądowi.

W uzasadnieniu swojego wyroku Sąd II instancji uznał, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach.

W pierwszym rzędzie zauważono, że całkowicie słusznie w skardze kasacyjnej podnosi się, iż brak było podstaw prawnych do usunięcia kwestionowanego przez Wojewodę planu miejscowego w określonym zakresie, w całości.

Podniesiono jednakże, iż „tworząc plan miejscowy nie uwzględniono, że w razie gdy nie jest on obowiązkowy, obejmuje się tylko te tereny, dla których jest to zasadne (art. 14 ust. 5 ustawy. W uchwale intencyjnej (o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) rada gminy na podstawie wykonanej na zlecenie organu wykonawczego gminy analizy decyduje o tym, czy i dla jakich terenów zasadne (potrzebne, konieczne) jest sporządzenie, a następnie uchwalenie planu miejscowego. Takie uregulowanie uniemożliwia objęcie nowym planem terenu, dla którego już istnieje plan miejscowy z takim ustaleniem, że ten dotychczasowy plan podlega zachowaniu”.

Dalej wskazano, że „zasadnie także Rada Gminy nie oponuje przeciwko uznaniu przez Sąd I instancji, że został naruszony art. 15 ust 1 pkt 4 ustawy (zarzut zawarty w punkcie 5 skargi kasacyjnej) twierdząc jedynie, że słuszność stanowiska Sądu w tym zakresie nie upoważnia do usunięcia uchwały w sprawie planu miejscowego w całości.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadny jest również zarzut skargi kasacyjnej co do tego, że nie można usunąć kwestionowanej uchwały wobec braku określenia w planie zasad scalania i podziału nieruchomości. Podniesiono przy tym, że „unormowania planu w takim zakresie, jak to słusznie podnosi się w skardze kasacyjnej, zamieszcza się tylko w razie zaistnienia w tej mierze potrzeb”.

Sąd kasacyjny w pełni podzielił stanowisko Rady Gminy co do tego, że dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji, pod warunkiem, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. Nie można uznać, iż w sposób istotny różnią się od siebie funkcje mieszkaniowa i usługowa, zwłaszcza w sytuacji gdy usługi mają charakter uzupełniający dla funkcji mieszkaniowej.

Konkludując swoje rozważania Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w razie uznania, że wadliwe są tylko niektóre z postanowień z kontrolowanej pod względem legalności przez Sąd I instancji uchwały, możliwe (powinno się) usunąć (stwierdzić nieważność) tej uchwały tylko w ściśle określonej części”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 182/12, w pkt I stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz załącznika graficznego w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice” (uchwała nr XXXVIII/225/98 Rady Gminy Krośnice z dnia 18 czerwca 1998 r.) oraz w zakresie § 7 pkt 4 lit. h we fragmencie: „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 4 lit. l, § 7 pkt 4 lit. m tiret pierwsze, § 7 pkt 5 lit. j we fragmencie: „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 5 lit. m, § 7 pkt 6 lit. a, § 7 pkt 6 lit. d, § 7 pkt 8 lit. a, § 17 ust. 5 pkt 7 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, § 18 ust. 5 pkt 6 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, § 19 ust. 5 pkt 3 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”; w pkt II oddalił skargę w pozostałej części; w pkt III orzekł, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu, zaś w pkt IV zasądził od Rady Gminy Krośnice na rzecz skarżącego Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji podkreślił w pierwszej kolejności, że legitymacja skargowa organu nadzoru nie powinna być szersza niż przysługujące mu kompetencje nadzorcze, dlatego również dla sądu administracyjnego orzekającego na skutek skargi organu nadzoru nie jest bez znaczenia, czy skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części (art. 91 ust. 1 u.s.g.) oraz czy wykazane w skardze naruszenie prawa przez organ gminy było istotne (art. 91 ust. 4 u.s.g.), o ile nawet art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie wymaga istotności naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Odnosząc się do uzasadnienia wyroku Sądu odwoławczego na temat znaczenia art. 14 ust. 5 u.p.z.p. tut. Sąd podniósł, że organ nadzoru oraz zapewne sąd odwoławczy dostrzegli, że wejście w życie zaskarżonej uchwały spowodowało utratę mocy obowiązującej planu miejscowego dla części terenu górniczego objętej tą uchwałą (art. 34 ust. 1 u.p.z.p.). W ten sposób wszedł w życie plan miejscowy nie zawierający ustaleń dla części terenów objętych uchwałą intencyjną, co dotyczyło terenu górniczego. Ocena organu nadzoru wobec tego stanu rzeczy była następująca. Należy stwierdzić nieważność tych przepisów zaskarżonej uchwały, które zawierają wzmianki na temat dalszego obowiązywania planu miejscowego z 1998 r. dla terenu górniczego. Inaczej mówiąc, gdyby uchwała nie zawierała tych wzmianek, to byłaby w pełni legalna pomimo braku jakichkolwiek ustaleń dla terenu górniczego, przynajmniej zdaniem organu nadzoru.

Dalej Sąd I instancji wskazał, że w niniejszej sprawie należało odgadnąć jakie znaczenie procesowe ma spostrzeżenie sądu odwoławczego, że organ powinien inaczej określić w uchwale intencyjnej zasięg obszaru (co zapewne dotyczyło potrzeby wyłączenia z tego obszaru terenu górniczego), aby uniemożliwić objęcie uchwałą terenu objętego już planem miejscowym. Zwrócono uwagę, iż organ nadzoru zaskarżył uchwałę z uwagi na unormowania, które zawierała, nie zaś z uwagi na nieumieszczenie w niej ustaleń nazwanych przez ustawodawcę obowiązkowymi, natomiast Sąd odwoławczy nakazał orzekanie w granicach skargi wyznaczonych jej zarzutami.

Wywodzono także, iż podobnie niejasna ocena sądu odwoławczego dotyczy obowiązkowego składnika planu miejscowego w postaci szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Sąd odwoławczy jak gdyby odwraca regułę dowodzenia tego, że pominięcie obowiązkowego składnika nie narusza ustawy. Wydawać się powinno, że skoro jest to składnik obowiązkowy, to organ powinien wykazać brak potrzeby jego uregulowania. W ocenie tut. Sądu nie trzeba w ogóle wykazywać, że składnik obowiązkowy jest potrzebny. O istnieniu tej potrzeby zdecydował ustawodawca. To organ ma udowodnić brak potrzeby. Z samej istoty aktu normatywnego wynika, że będzie on obowiązywał na przyszłość, a w tej przyszłości może powstać potrzeba scalenia na wniosek (art. 102 ust. 2 u.g.n.). Organ powinien więc wykazać, że w przyszłości, w bliżej nieokreślonym czasie oraz po bliżej nieokreślonych przemianach stanu faktycznego i prawnego obszaru planu, na pewno nie zostanie zgłoszony skutecznie wniosek o scalenie. Uwagi te Sąd zamieścił niejako na marginesie, wskazując, że skarga nie obejmuje nieuchwalenia omawianych zasad, a skoro tak, to zagadnienie to nie mieści się w granicach rozpoznania sprawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazywał też, iż zawarcie w planie miejscowym ustaleń o treści zgodnej z ustawą (czyli wymaganej ustawą i w granicach upoważnienia ustawowego, więc bez powtarzania lub przeinaczania ustawy oraz bez wykraczania poza zakres zagadnień przekazany ustawą do unormowania w uchwale) oznacza zgodność uchwały z zasadami sporządzania planu miejscowego. Naruszenie tych zasad prowadzi do nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). W nin. sprawie, jak już zaznaczono, nie miało znaczenia dostrzeżone w poprzednim wyroku tut. Sądu istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, związane z brakiem ustaleń planistycznych dla terenu górniczego, bowiem sąd odwoławczy wyrok ten uchylił i zalecił stwierdzenie nieważności uchwały w części, w której narusza ona zasady uchwalania planu. Pozostając w granicach skargi oraz związaną ocenami prawnymi i wskazaniem sądu odwoławczego, należało zatem stwierdzić nieważność przepisu planu i związanego z nim fragmentu rysunku planu dotyczących terenu górniczego. Należało podzielić argumentację skarżącego, której nie podważył w ocenach sąd odwoławczy, że stwierdzenie utrzymania w mocy dotychczasowego planu miejscowego dokonane w nowym planie miejscowym, w sposób istotny narusza art. 34 ust. 1 u.p.z.p. Naruszenie to stanowiło naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), powodujące nieważność uchwały w tej części (tj. w zakresie zaskarżonego przepisu oraz odpowiadającej mu treści rysunku planu). Wzmiankowane przez organ upoważnienie do stosowania techniki odesłania, obejmuje wyłącznie akty tego samego rzędu nadal obowiązujące. Rada gminy nie mogła skutecznie utrzymać w mocy uchwały, która wygasła z mocy ustawy.

W uzasadnieniu stwierdzono również, iż Sąd odwoławczy nakazał Sądowi stwierdzenie nieważności uchwały w części zaskarżonej i dotyczącej pewnego zakresu ustaleń realizujących art. 15 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., przy czym pewien kłopot w stosowaniu tej oceny prawnej związany był z brakiem w tejże ustawie przepisu art. 15 ust. 1 pkt 4, jednak należało po prostu przyjąć, że ocena dotyczy sposobu wyrokowania po stwierdzeniu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Naruszenie to nie było kwestionowane przez obie strony. Pozostają więc aktualne oceny, że fragmenty uchwały dotyczące omawianego zagadnienia oznaczały niedozwolone powtórzenia lub przeinaczenia ustawy o ochronie zabytków i podjęte zostały bez upoważnienia ustawowego, bowiem regulowały zasady współdziałania między organami administracji publicznej lub nakładały obowiązki na inwestorów, co nie wchodziło w zakres określania zasad ochrony zabytków w akcie wykonawczym do ustawy, jako materia uregulowana ustawowo.

Zdaniem tut. Sądu w pozostałej części Sąd odwoławczy wyraził ocenę prawną, że ustalenie mieszanych (równorzędnych, zamiennych) przeznaczeń terenów mieszkalnictwa i usług, nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego. Sąd odwoławczy nie dopowiedział, czy dotyczy to również zaskarżonego ustalenia dopuszczającego przekształcenie terenów KS1 i KS2 na tereny odpowiednio MW2 i MW6. Skoro podstawowe przeznaczenie terenów KS obejmuje również zabudowę, to pomimo braku wyraźnej wiążącej oceny prawnej Sąd przyjął, że również w zakresie tych terenów zaskarżone ustalenie zawarte w uchwale jest zgodne z prawem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Dolnośląski zaskarżając tenże wyrok w części tj. w zakresie pkt II oddalającego skargę w pozostałej części. Zaskarżonemu wyrokowi skarżący kasacyjnie zarzucił:

- 1) naruszenie prawa materialnego, a to:
 - art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w ramach ustalania w planie zagospodarowania przestrzennego terenów oznaczonych symbolem MU1-MU12, terenu oznaczonego symbolem UP7 oraz terenów oznaczonych symbolem KS1 i KS2 dopuszczalne jest określenie ich przeznaczenia w sposób zamienny- równorzędny, a tym samym przyjęcie, że ich zagospodarowanie może być alternatywne;
 - art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wprowadzone w § 15, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 34 ust. 4 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały przeznaczenia równorzędne, różniące się od siebie, spełniają wymóg jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji tych terenów po wejściu w życie planu miejscowego, a tym samym nie narusza to zasad sporządzania planu;
 - art. 28 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że realizacja któregokolwiek z przeznaczeń równorzędnych ustalonych w planie w kontekście definicji zawartej § 3 pkt 10 uchwały nie budzi ani wątpliwości, ani obaw co do tego, że inny niż rada gminy organ o uprawnieniach władczych np. w zakresie procesu inwestycyjnego może zadecydować o konkretnym sposobie zagospodarowania terenu objętego ustaleniami zamiennymi, jak też
- 2) naruszenie przepisu postępowania w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy, a to: art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., dalej w skrócie u.p.u.s.a.), art. 3 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, zwanej dalej u.p.p.s.a.) w zw. z art. 141 § 4 u.p.p.s.a. poprzez niewyjaśnienie przez Sąd w sposób adekwatny do celu, jaki wynika z tego przepisu, podstawy prawnej rozstrzygnięcia.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1849/12, uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej skargę (punkt II) i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu oraz odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd kasacyjny wskazał w pierwszej kolejności, że zarzuty skargi kasacyjnej o charakterze procesowym były usprawiedliwione. Jak niewadliwie bowiem wskazano w uzasadnieniu skargi kasacyjnej Sąd I instancji nie dokonał wyczerpującego wyjaśnienia dlaczego uznał, że ustalenia objęte regulacją § 15, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 34 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały nie naruszają zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym dlaczego oddalił skargę w tym zakresie. Sąd I instancji ograniczył się do stwierdzenia, że „ustalenie mieszanych (równorzędnych, zamiennych) przeznaczeń terenów mieszkalnictwa i usług, nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego. (...) Skoro podstawowe przeznaczenie terenów obejmuje również zabudowę, to pomimo braku wyraźnej wiążącej oceny prawnej Sąd przyjął, że również w zakresie tych terenów zaskarżone ustalenie zawarte w uchwale jest zgodne z prawem”.

Sąd II instancji w kwestii należytego uzasadnienia wyroku podzielił stanowisko jakie zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt I GSK 1447/05, w którego uzasadnieniu wskazano, że Sąd administracyjny ma obowiązek – w każdym przypadku – uzasadniać swoje stanowisko, zwłaszcza w sytuacji, gdy dzieląc ocenę sprawy dokonaną przez organ w postępowaniu administracyjnym, nie podziela argumentów strony skarżącej. Nie wystarczy przy tym proste stwierdzenie, że nie doszło do naruszenia prawa. Za takim stwierdzeniem musi iść jak najbardziej szczegółowa analiza całej sprawy, łącznie z wyjaśnieniem podstawy prawnej i argumentami przemawiającymi za jej zastosowaniem. Co więcej ogólnikowe uzasadnienie, jak również jego brak, stanowi uchybienie, które może mieć wpływ na wynik sprawy, bowiem w praktyce uniemożliwia stronie ocenę i kontrolę toku rozumowania sądu, a co za tym idzie – pozbawia ją możliwości polemizowania z jego oceną stanu faktycznego i prawnego sprawy, i to nawet wtedy, gdy strona mogła przypuszczać, czym sąd się kierował (por. wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., sygn. akt I FSK 550/05).

Zdaniem Sądu kasacyjnego tymczasem w niniejszej sprawie Sąd I instancji podniósł liczne zarzuty wobec uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanego uprzednio w niniejszej sprawie, a jednocześnie w sposób należyty nie uzasadnił wydanego orzeczenia w zakresie w jakim oddalił skargę, naruszając tym samym art. 141 § 4 u.p.p.s.a.

Na zakończenie wskazano, że brak należytego uzasadnienia wyroku Sądu I instancji w zakresie w jakim Sąd oddalił skargę uniemożliwia jednocześnie dokonanie kontroli kasacyjnej dokonanej wykładni przepisów prawa materialnego.

Ponownie rozpoznając sprawę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy). Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również w myśl art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 u.p.p.s.a. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie zaś do treści art. 134 § 1 u.p.p.s.a sąd rozstrzyga w granicach sprawy, nie będąc związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą skargi.

Przedmiotem kontroli sądowej w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Gminy Krośnice z dnia 24 lutego 2010 r. nr XXX/215/2010 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Krośnice.

Przystępując do szczegółowych rozważań dotyczących przedmiotowej uchwały w pierwszym rzędzie wskazać należy, że na dokonaną w sprawie ocenę w istotny sposób rzutuje fakt, że sprawa niniejsza była już czterokrotnie przedmiotem rozpoznania sądów administracyjnych. Na skutek skarg kasacyjnych Naczelny Sąd Administracyjny dwukrotnie uchylał wyroki tut. Sądu, wpieryw wyrok z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 281/10, w którym stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w całości (skarga kasacyjna Rady Gminy Krośnice), po wtóre wyrok z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 182/12, w którym w pkt I stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz załącznika graficznego w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice” (uchwała nr XXXVIII/225/98 Rady Gminy Krośnice z dnia 18 czerwca 1998 r.) oraz w zakresie § 7 pkt 4 lit. h we fragmencie: „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 4 lit. l, § 7 pkt 4 lit. m tiret pierwsze, § 7 pkt 5 lit. j we fragmencie: „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 5 lit. m, § 7 pkt 6 lit. a, § 7 pkt 6 lit. d, § 7 pkt 8 lit. a, § 17 ust. 5 pkt 7 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, § 18 ust. 5 pkt 6 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, § 19 ust. 5 pkt 3 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, zaś w pkt II oddalono skargę w pozostałej części (skarga kasacyjna Wojewody Dolnośląskiego).

W takiej sytuacji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez tut. Sąd zastosowanie znajduje art. 190 u.p.p.s.a. stanowiący, że wojewódzki sąd administracyjny, któremu sprawę przekazano, pozostaje związany wykładnią prawa dokonaną przez Naczelny Sąd Administracyjny. Pojęcie „wykładni prawa” użyte w art. 190 u.p.p.s.a. należy rozumieć wąsko, jako wyjaśnienie treści przepisów w granicach określonych podstawami kasacyjnymi. Związanie sądu I instancji wykładnią dokonaną przez NSA nie obejmuje zatem kwestii będących jej przedmiotem, lecz wykraczających poza przesłanki pozytywnego lub negatywnego ustosunkowania się do podstaw kasacyjnych, poglądów prawnych wypowiedzianych na marginesie orzeczenia, a także ocen dotyczących stanu faktycznego sprawy. „Sąd pierwszej instancji jest związany dokonaną przez NSA wykładnią prawa odnośnie takiego, a nie innego rozumienia określonych przepisów prawa w zakresie sformułowanych w skardze kasacyjnej jej podstaw, co nie odnosi się jednak do oceny prawidłowości ustaleń stanu faktycznego.” (wyrok NSA z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt I FSK 1130 / 06).

Obowiązek przyjęcia wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma zatem charakteru bezwzględnego, gdyż orzecznictwo i doktryna dopuszczają od niego odstępstwa, jednakże w bardzo ograniczonym zakresie. Omawiane wyjątki mogą występować wówczas, gdy stan faktyczny sprawy ustalony w wyniku ponownego jej rozpoznania ulegnie tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego należy stosować przepisy prawa odmienne od wyjaśnionych przez Naczelny Sąd Administracyjny lub gdy przy niezmiennym stanie faktycznym zmieni się stan prawny (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wyd. Praw., Warszawa 2005, str. 577).

W kontekście przywołanych unormowań, orzekający ponownie w niniejszej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu został związany wykładnią wyrażoną w motywach wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2199/11, i z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1849/12, albowiem w okolicznościach tej sprawy nie zaistniały wymienione wcześniej przesłanki umożliwiające odstępstwo od oceny prawnej wyrażonej w tychże wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tym samym dalsze rozważania na temat legalności zaskarżonej uchwały muszą być prowadzone na podstawie stanowiska Sądu wyższej instancji.

W drugiej kolejności nie sposób jednak nie zaakcentować kwestii mającej decydujące znaczenie dla zakresu rozpoznawanej sprawy, a mianowicie uprawomocnienia się wyroku tut. Sądu z dnia 17 kwietnia 2012 r. w części stwierdzającej nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz załącznika graficznego w zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Wierzchowice” (uchwała nr XXXVIII/225/98 Rady Gminy Krośnice z dnia 18 czerwca 1998 r.) oraz w zakresie § 7 pkt 4 lit. h we fragmencie: „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 4 lit. l, § 7 pkt 4 lit. m tiret pierwsze, § 7 pkt 5 lit. j we fragmencie: „w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków”, § 7 pkt 5 lit. m, § 7 pkt 6 lit. a, § 7 pkt 6 lit. d, § 7 pkt 8 lit. a, § 17 ust. 5 pkt 7 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, § 18 ust. 5 pkt 6 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”, § 19 ust. 5 pkt 3 we fragmencie: „z uzgodnieniem z konserwatorem zabytków”.

W tej części wyrok tut. Sądu z dnia 17 kwietnia 2012 r. uzyskał przymiot prawomocności materialnej, ukonstytuowanej w art. 170 u.p.p.s.a., czego skutkiem jest związanie stron, sądów i organów wymienionych w tym przepisie co do kwestii dotyczących konsekwencji braku regulacji w zakresie przeznaczenia i warunków zagospodarowania dla części terenu górniczego oraz wadliwości zapisów odnoszących się określenia nakazów i zakazów obowiązujących w wyznaczonej w planie strefie ochrony konserwatorskiej. Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia sądowego powoduje zatem, iż przesadzone w tej części wyroku kwestie nie mogą być w ogóle badane w postępowaniach późniejszych, w tym także w ramach postępowania sądownoadministracyjnego przed sądem I instancji, jak też przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zanim zostanie przeprowadzona analiza kwestii, które nie zostały prawomocnie przesądzone w powyższym wyroku tut. Sądu, a objęte zostały rozważaniami sądu kasacyjnego, zasadnym jest ponowne omówienie i rozstrzygnięcie zagadnienia dopuszczalności umieszczenia w zaskarżonej uchwale planistycznej zapisów odnoszących się do podziału nieruchomości.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 2011 r. tut. Sąd wskazał, iż „przepisy art. 15 ust. 2 jak też ust. 3 u.p.z.p. nie przyznają radzie gminy uprawnień do umieszczania w planie miejscowym zapisów dotyczących zasad i warunków dokonywania podziału nieruchomości. Odwołać się w tym miejscu należy do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, gdzie Sąd drugiej instancji 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 szczególnie /np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p./. Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...)” Nadto w wyroku tym NSA jednoznacznie uznał, że: „Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest „procedura scalenia i podziału nieruchomości /art. 101-111 u.g.n./. W tym zakresie ustawa wyznacza planowi konkretną rolę do odegrania: „Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy(...)”. W rezultacie stwierdzić trzeba, że Rada Gminy Krośnice określając zasady i warunki podziału nieruchomości wykroczyła poza przyznany jej przez ustawodawcę zakres kompetencji.”

Naczelnny Sąd Administracyjny w obu swoich wyrokach kasacyjnych nie odniósł się do tego zagadnienia, zatem uzasadnionym jej przyjęcie stanowiska, że w tym zakresie nie będzie miał zastosowanie art. 190 u.p.p.s.a., skoro Sąd II instancji nie dokonał wykładni prawa.

Zdaniem Sądu orzekającego w niniejszym składzie w pełni należy podzielić, i zarazem powtórzyć, argumentację tut. Sądu zawartą w uzasadnieniu wspomnianego wyroku z dnia 2 czerwca 2011 r. co do braku podstaw do zamieszczenia w zaskarżonej uchwale szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości.

Nie można w tym miejscu nie przypomnieć, iż zasady podziału oraz scalenia i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w u.g.n. W art. 92-100 u.g.n. przewidziano zasady podziału nieruchomości, natomiast w art. 101-108 u.g.n. uregulowano zasady i tryb scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Rada gminy nie ma prawnej możliwości określać w planie miejscowym zasad podziału nieruchomości już choćby z tej przyczyny, że kompetencje w zakresie podziału nieruchomości ustawodawca przekazał organowi egzekutywy gminy, a nie organowi stanowiącemu. Postępowanie podziałowe toczy się jako postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie administracyjnej.

Zważywszy zatem, iż brak kompetencji rady gminy w omawianym zakresie skutkuje nieważnością takich zapisów, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

W dalszej kolejności należało odnieść się do tych zagadnień co do których swój pogląd prawny wyraził Naczelnny Sąd Administracyjny, co w istocie miało miejsce w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2199/11, bowiem w uzasadnieniu późniejszego wyroku z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1849/12, stwierdzono, iż „brak należytego uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji w zakresie

w jakim Sąd oddalił skargę uniemożliwia jednocześnie dokonanie kontroli kasacyjnej dokonanej wykładni przepisów prawa materialnego”.

Przechodząc do omówienia pierwszej z tych kwestii, a mianowicie braku określenia w zakwestionowanej uchwale szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości wskazać dla porządku należy, iż w tym zakresie organ nadzoru nie sformułował żadnych zarzutów, zarówno w samej skardze i jej pisemnym uzasadnieniu, ani też w skardze kasacyjnej, jak też w toku ostatniego posiedzenia jawnego przed wydaniem niniejszego wyroku. Ponieważ jednak Sąd, w myśl art. 134 § 1 u.p.p.s.a., rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną to zasadnym było odniesienie się również do tej kwestii mającej istotne znaczenie dla oceny legalności zaskarżonego aktu prawnego, tym bardziej, że była ona przedmiotem pierwotnego orzeczenia tut. Sądu z dnia 2 czerwca 2011 r., co do którego wykładnię prawa dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 stycznia 2012 r.

Przypomnieć jedynie można, iż Sąd pierwszoinstancyjny wskazał, że „nie ustalając szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Z przedstawionej dokumentacji planistycznej jak też z uzasadnienia do niniejszej uchwały nie wynikają bowiem żadne argumenty uzasadniające możliwość takiego odstąpienia. W szczególności nie zostało wykazane, że na terenie objętym ustaleniami planu zachodzą okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. W orzecznictwie zauważa się, że pominięcie obligatoryjnego elementu planu jest dopuszczalne tylko w sytuacjach szczególnych – gdy zezwala na to stan faktyczny. W takiej sytuacji organ stanowiący gminy powinien jednak wykazać w uzasadnieniu uchwały oraz w materiałach planistycznych dlaczego odstąpił od tego obowiązkowego elementu. W przypadku warunków i zasad scaleń i podziałów wymagana jest szczególna rozważa, gdyż nie można zapominać, że brak omawianych zasad w planie miejscowym stanowi przeszkodę dla dokonania scalania i podziału nie tylko z inicjatywy gminy ale również z inicjatywy właścicieli i użytkowników wieczystych przypadku określonym w art. 102 ust. 2 u.g.n.”

Sąd kasacyjny natomiast uwzględnił w tym zakresie podnoszone przez Radę Gminy Krośnice zarzuty wykładając jednoznacznie, że „nie można usunąć kwestionowanej uchwały wobec braku określenia w planie zasad scalania i podziału nieruchomości. Unormowania planu w takim zakresie, jak to słusznie podnosi się w skardze kasacyjnej, zamieszcza się tylko w razie zaistnienia w tej mierze potrzeb.”

Sąd orzekający niewątpliwie związany jest dokonaną powyżej wykładnią prawa co do przepisu art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w kontekście zakresu tematycznego ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy.

Zdaniem Sądu kasacyjnego obowiązek ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż unormowania dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości zamieszcza się tylko w razie zaistnienia w tej mierze potrzeb. Można tylko dodać w sukurs temu pogładowi, iż w doktrynie zwrócono uwagę, że obowiązek zamieszczenia w planie miejscowym każdego z elementów określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. 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).

Zdaniem Sądu omawiany przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens*, dlatego też organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jak wynika z akt sprawy w toku procedury planistycznej nie dostrzeżono konieczności przeprowadzania scaleń i podziałów na obszarze objętym przedmiotowym planem, dlatego też, będąc związany prezentowaną powyżej wykładnią Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekający Sąd wycofuje się z zarzutu naruszenia zasad sporządzania planu, tj. art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. poprzez nieustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Do omówienia pozostała na koniec kwestia oceny dopuszczalności, w ramach ustalenia w planie zagospodarowania przestrzennego terenów oznaczonych symbolami MU1-MU12, UP7 oraz KS1 i KS2, określenia ich przeznaczenia w sposób zamienny- równorzędny, a tym samym przyjęcia, że ich zagospodarowanie może być alternatywne.

Sąd pierwszoinstancyjny w uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 2 czerwca 2011 r. wyraził pogląd, w kontekście określenia w sposób niejednoznaczny w § 17 ust. 1 zaskarżonej uchwały przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami UP1-UP7 (przewidując jako przeznaczenie podstawowe dla tego obszaru usługi publiczne, dopuszczono jednocześnie zmianę tego przeznaczenia, w obszarze UP7, na przeznaczenie równorzędne – pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną), iż „dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność) terenu tak aby nie wykluczały się one wzajemnie. Z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wynikają bowiem żadne ograniczenia (względnie zakazy) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu - należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. Tym samym dla tego samego terenu może być ustalane przeznaczenie mieszane (por. NSA w wyroku z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK

1278/06, CBOIS). Jednakże trafnie z kolei podkreśla Wojewoda, że przeznaczenie terenu winno być określone w sposób jednoznaczny. Regulacja zakwestionowana skargą takiego wymogu nie spełnia. Rada dopuściła w nim bowiem zmianę funkcji terenu UP7 z usług publicznych na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną w nieustalonym trybie i przez nieustalony podmiot. Tym samym przeznaczenie tego terenu pozostaje nieokreślone i budzi zasadnicze wątpliwości co do kluczowych kwestii regulowanych planem miejscowym.”

Sąd ten podniósł ponadto, że przedstawione uwagi należy odpowiednio odnieść do zapisów § 34 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały.

Tymczasem Sąd kasacyjny uchylając powyższy wyrok dokonał wykładni prawa wskazując, że „dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji, pod warunkiem, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. Nie można uznać, iż w sposób istotny różnią się od siebie funkcje mieszkaniowa i usługowa, zwłaszcza w sytuacji gdy usługi mają charakter uzupełniający dla funkcji mieszkaniowej.”

Tut. Sąd w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 kwietnia 2012 r. we fragmencie odnoszącym się do motywów oddalenia skargi w pozostałej części zawarł rozważania, iż „w pozostałej części sąd odwoławczy wyraził ocenę prawną, że ustalenie mieszanych (równorzędnych, zamiennych) przeznaczeń terenów mieszkalnictwa i usług, nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego. Sąd odwoławczy nie dopowiedział, czy dotyczy to również zaskarżonego ustalenia dopuszczającego przekształcenie terenów KS1 i KS2 na tereny odpowiednio MW2 i MW6. Skoro podstawowe przeznaczenie terenów KS obejmuje również zabudowę, to pomimo braku wyraźnej wiążącej oceny prawnej Sąd przyjął, że również w zakresie tych terenów zaskarżone ustalenie zawarte w uchwale jest zgodne z prawem”.

Jak już wyżej była mowa Sąd kasacyjny uchylił powyższy wyrok z dnia 17 kwietnia 2012 r. z uwagi na zasadność zarzutów skargi kasacyjnej o charakterze procesowym, odstępując od dokonania kontroli kasacyjnej dokonanej wykładni przepisów prawa materialnego.

Będąc związany wykładnią prawa, dokonaną przez Sąd kasacyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 stycznia 2012 r., można pokusić się na stwierdzenie, wbrew stanowisku Wojewody Dolnośląskiego zaprezentowanemu w skardze kasacyjnej, iż ostatecznie zostały przesądzone dwie kwestie. Pierwszą jest przesądzenie, że dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji, pod warunkiem jednak, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. Drugą natomiast, że funkcje mieszkaniowa i usługowa w sposób istotny nie różnią się od siebie, zwłaszcza w sytuacji gdy usługi mają charakter uzupełniający dla funkcji mieszkaniowej.

W konsekwencji zatem konieczności uwzględnienia art. 190 u.p.p.s.a. można z całą stanowczością stwierdzić, iż ustalenie w zaskarżonym planie dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami MU1- MU12 dwóch równorzędnych rodzajów przeznaczenia, tj. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług podstawowych i ponadpodstawowych, jak też dopuszczenie zmiany funkcji terenu UP7 z usług publicznych na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną nie narusza zasad sporządzania planu miejscowego.

Podobny wniosek, zdaniem składu orzekającego, można odnieść również w przypadku terenów obsługi komunikacji, oznaczonych na rysunku planu symbolami KS1 i KS2.

Podnieść w tym względzie należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Wymienione przepisy nie zawierają żadnych ograniczeń (poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenie planu) co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, podobnie jak takich ograniczeń nie zawiera wydane w ramach delegacji ustawowej rozporządzenie wykonawcze. Z zapisów § 8 ust. 2 i § 9 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie r.M.I.) wprost wynika możliwość stosowania na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Utrwalony jest w orzecznictwie pogląd, że **dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (różnych przeznaczeń) w sposób alternatywny lub uzupełniający, pod warunkiem, że określone na danym terenie funkcje wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne oraz, że są uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności** (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12). Istotne jest jednak aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie mógł być realizowany.

W ocenie składu orzekającego zapisy wprowadzone w § 34 ust. 4 pkt 1 uchwały (dopuszcza się przekształcenie terenów oznaczonych symbolami KS1, KS2 na tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) i w § 34 ust. 4 pkt 2 uchwały (w przypadku przekształcenia o którym mowa w pkt 1, dla terenu oznaczonego symbolem KS1 obowiązują ustalenia jak dla terenu oznaczonego symbolem MW2, dla terenu oznaczonego symbolem KS2 obowiązują ustalenia jak dla terenu oznaczonego symbolem MW6) spełnia wymóg jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji tych terenów po wejściu w życie planu miejscowego i sposobu,

w jaki – legalnie – mogą być zagospodarowane i wykorzystane. Zdaniem Sądu cele związane z jednej strony z garażami, parkingami terenowymi i budynkami gospodarczymi, a z drugiej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, w żadnej mierze nie stanowią funkcji rozłącznych, a tym bardziej sprzecznych. Mamy tu bowiem do czynienia z funkcjami wzajemnie się uzupełniającymi i nakierowanymi na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy. Zwrócić należy uwagę, iż teren oznaczony symbolem KS1 bezpośrednio przylega do terenu MW2, zaś teren KS2 bezpośrednio graniczy z terenem MW6, co powoduje, że ewentualne przekształcenie tych terenów w istocie będzie rozszerzeniem obszarów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Z tych też wyżej wskazanych względów co do pozostałej części skargi należało na podstawie art. 151 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt II sentencji wyroku.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a.

O kosztach nie orzeczono zważywszy z jednej strony na uprawomocnienie się postanowienia kosztowego zawartego w pkt IV wyroku tut. Sądu z dnia 17 kwietnia 2012 r., z drugiej na wynik niniejszego rozstrzygnięcia, w którym nieważność części zaskarżonej uchwały stwierdzono z urzędu, zaś w pozostałej części skargę oddalono.