



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2014 r.

Poz. 2114

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 700/13
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 stycznia 2014 r.

w sprawie uchwalenia II etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 stycznia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica

z dnia 14 grudnia 2012 r. Nr XXXI.215.2012

w przedmiocie uchwalenia II etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek

I. stwierdza nieważność § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii” oraz § 15 ust. 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;

III. dalej idącą skargę oddala;

IV. zasądza od Gminy Stara Kamienica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), zaskarżył w części do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica Nr XXXI.215.2012 z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia II etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek, zarzucając podjęcie jej:

- § 3 ust. 1 pkt 12 uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) - zwanej dalej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

- § 12 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 101 ust. 2 i art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami;

- § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) - zwanego także rozporządzeniem oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. nr 100 poz. 908) - zwanego dalej Zasadami techniki prawodawczej;

- § 15 ust. 6 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz § 115 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

Wobec powyższego wniósł o: stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 12, § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii” oraz § 15 ust. 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Wskazał przy tym, że przeprowadzone postępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały dowiodło, że Rada Gminy Stara Kamienica uchwalając II etap miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. regulacji.

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda wskazał, że w § 3 pkt 12 uchwały Rada zdefiniowała pojęcie współczynnika intensywności zabudowy przyjmując, że należy przez to rozumieć wskaźnik wyrażający stosunek powierzchni całkowitej, mierzonej po zewnętrznym obrysie przegród zewnętrznych, wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków znajdujących się na danej działce budowlanej, do powierzchni działki budowlanej, przy czym:- za kondygnację nadziemną do obliczeń intensywności zabudowy, należy przyjąć każdą kondygnację lub jej część, której poziom podłogi znajduje się w poziomie lub powyżej poziomu przylegającego, projektowanego lub urządzonego terenu,- w przypadku działek geodezyjnych przeciętych w planie liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, za powierzchnię działki budowlanej należy przyjmować jedynie powierzchnię znajdującą się na obszarze jednego terenu - właściwego dla projektowanej zabudowy.

Tym samym Rada określiła sposób ustalenia "współczynnika intensywności zabudowy" jako proporcję sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni

działki budowlanej. Ustawa nie definiuje co prawda pojęcia "współczynnika intensywności zabudowy", jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Natomiast z postanowień uchwały wynika, że Rada określając pojęcie współczynnika intensywności zabudowy wskazała, że chodzi o stosunek powierzchni całkowitej jedynie nadziemnych kondygnacji do powierzchni działki. Pominęła zatem kondygnacje podziemne. Nie można z kolei wykluczyć wypadków sytuowania na terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę budynków wielokondygnacyjnych, w tym m.in. z kondygnacjami podziemnymi.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził, że Rada definiując w § 3 ust. 1 pkt 12 uchwały współczynnik intensywności zabudowy odniosła się jedynie do powierzchni całkowitej nadziemnych kondygnacji pomijając kondygnacje podziemne, co też skutkowało nieuprawnioną modyfikacją i przekroczeniem kompetencji ustawowych zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z jej brzmieniem organ stanowiący gminy powinien w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnie określić maksymalną intensywność zabudowy jako współczynnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej i nie został upoważniony do zmiany sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, odmiennie od regulacji ustawowej. Art. 7 Konstytucji RP obliguje bowiem organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa, a zatem determinuje również obowiązek uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia aktów prawa miejscowego. Tym samym uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania, co też wiąże się z zakazem dokonywania wykładni rozszerzającej oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Uzasadniając kolejno żądanie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 1 niniejszej uchwały Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w powyższym przepisie Rada Gminy Stara Kamienica wskazała, że na całym obszarze objętym planem miejscowym dopuszczono scalanie i podział nieruchomości z zastrzeżeniem warunku, iż nie będzie to kolidowało z innymi ustaleniami planu i regulacjami określonymi w przepisach odrębnych. Tak sformułowany przepis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza – w ocenie organu - art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim uzależnia możliwość dokonania scalenia i podziału nieruchomości od nie ziszczenia się negatywnej, a niezdefiniowanej w planie miejscowym, przesłanki. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 powyższej ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Dyspozycja ta ma charakter pozytywny, tj. zobowiązuje organy gminy do określenia zasad na jakich może odbywać się podział i scalanie nieruchomości. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2012 r., II SA/Wr 719/11). Natomiast postanowienia planu miejscowego, które warunkują możliwość dokonania podziału i scalenia nieruchomości od wystąpienia okoliczności niewyspecyfikowanych w postanowieniach planu miejscowego, a nadto od okoliczności, których zaistnienie jest niepewne, nie wypełniają nakazu szczegółowego określenia zasad i warunków scalania i podziału. Wojewoda zauważył przy tym, że w orzecznictwie przyjmuje się, że z art. 15 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy wynika, że ustalenia planu w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału powinny precyzować parametry działek uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię. Powinny także określać kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Prawdłowo sporządzony plan powinien więc wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. W tych warunkach plan miejscowy, jako przepis prawa miejscowego, zawarte w nim zagadnienia powinien regulować w sposób jednoznaczny, nienasuwający wątpliwości interpretacyjnych" (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2011 r., II SA/Wr 600/2011).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, działanie polegające na wprowadzeniu w ustaleniach planu miejscowego postanowień warunkujących przeprowadzenie procedury scalania i podziału nieruchomości od spełnienia określonych przesłanek, narusza zasady sporządzania planu. Tym samym zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 uchwały.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego naruszenie przez Radę Gminy Stara Kamienica zasad sporządzania planu miejscowego miało miejsce także w § 15 ust. 5 pkt 1 i w § 15 ust. 6 pkt niniejszej uchwały. W pierwszym ze wskazanych Rada postanowiła, że w zaopatrzenie w energię elektryczną nastąpi z istniejącej sieci na warunkach określonych przez dostawcę energii. Z kolei w § 15 ust. 6 Rada wprowadziła obowiązek każdorazowego uzgadniania z zarządcą sieci telekomunikacyjnych wszelkich zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie kolizji z urządzeniami zarządcy. W ocenie organu nadzoru § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii” oraz w § 15 ust. 6 pkt 2 stoją w sprzeczności z art. 28 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i § 115 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej. Stosownie bowiem do 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. Nakaz powyższy uszczegóławia § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym 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,
- określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Wobec powyższego organ nadzoru zauważył, że zawarte w uchwale postanowienia odnoszące się do obowiązku każdorazowego uzgodnienia zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie infrastruktury technicznej z zarządcą sieci komunikacyjnych oraz uzgodnienia zasad zaopatrzenia w energię elektryczną z dostawcą energii w sposób nie budzący wątpliwości przekraczają granice przysługującego gminie władztwa planistycznego (por. wyrok NSA z 6 lipca 2007 r., II OSK 604/07). Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgody, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i stanowi istotne naruszenie prawa. Narusza bowiem formalny i materialny związek pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą jak też obowiązujące organ stanowiący gminy zasady techniki prawodawczej, których § 142 ust. 2 stanowi, że: „Akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach”.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stara Kamienica uznała ją za zasadną i wskazała, że na sesji w dniu 30 września 2013 r. podjęła uchwałę nr XLV.282.2013 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia II etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek polegającą na uchyleniu § 3 ust. 1 pkt 12, § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii” oraz § 15 ust. 6 pkt 2. W związku z powyższym wniesiono o umorzenie postępowania przesyłając jednocześnie uchwałę Nr XLV.282.2013.

Ustosunkowując się do wniosku organu o umorzenie postępowania Wojewoda wskazał, że po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały Rady Gminy Stara Kamienica Nr XLV.282.2013 niezwłocznie poinformuje o stanowisku organu względem legalności tej uchwały, a także czy podtrzymuje skargę na uchwałę Nr XXXI.215.2012.

W piśmie z dnia 19 listopada 2013 r. Wojewoda Dolnośląski oświadczył, że podtrzymuje skargę na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica Nr XXXI.215.2012 w całości wyjaśniając, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 7 listopada 2013 r. (Nr NK-N.4131.122.13.2013.RJ1) stwierdził nieważność uchwały Nr XLV.282.2013 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 30 września 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek, z uwagi na brak przeprowadzenia wymaganej prawem procedury, a dokładniej pominięcie trybu o którym mowa w art. 17 cyt. ustawy.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 9 stycznia 2014 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał swoje stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

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

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

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2013 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Kobierzyce z dnia 14 grudnia 2012 r. (Nr XXXI.215.2012) w sprawie uchwalenia II etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że jej § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii” oraz § 15 ust. 6 pkt 2 zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, a które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które rada gminy obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak - jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie - obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253 - 254). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 elementów rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruszy ww. przepis. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie

miejscowym określa się obowiązkowo m.in. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, unormowania określające szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości winny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Jeżeli zatem rada gminy uznała, że istnieje konieczność uregulowania w planie omawianej materii, to zobligowana była do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym określając wszystkie parametry wymienione w § 4 pkt 8 rozporządzenia (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 II OSK 777/11 CBOSA, nsa.gov.pl).

W niniejszej sprawie Rada Gminy Stara Kamienica w § 12 ust. 1 zaskarżonej uchwały wskazała, że „Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z innymi ustaleniami planu i regulacjami określonymi w przepisach odrębnych”. Tym samym w powyższej regulacji możliwość dokonania scalania i podziału uzależniono od przyjętego tam warunku, aby jego przeprowadzenie nie tylko nie kolidowało z innymi ustaleniami planu, ale także bliżej niesprecyzowanymi normami, które zostały określone w przepisach odrębnych. Oznacza to, że w niniejszym akcie prawa miejscowego w zakresie w jakim ustawodawca zobowiązał organ stanowiący gminy do obligatoryjnego określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału, lokalny prawodawca zawarł normy otwarte. Nie sposób więc uznać, że wypełnił on dyspozycję nakazującą określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Jak bowiem zauważył Wojewoda, a czego nie kwestionował skarżony organ postanowienia planu miejscowego, które warunkują możliwość dokonania podziału i scalania nieruchomości od wystąpienia okoliczności niewyspecyfikowanych w postanowieniach planu miejscowego, a nadto od okoliczności, których zaistnienie jest niepewne, nie wypełniają nakazu szczegółowego określenia zasad i warunków scalania i podziału. Trudno byłoby w takiej sytuacji przyjąć, że tak określona instytucja będzie skutecznie realizować przypisane jej zadanie, które sprowadza się do stworzenia korzystniejszych warunków zagospodarowania i efektywnego wykorzystania terenów. W ujęciu doktrynalnym scalenie jest środkiem prawnym, który służyć ma realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału przeprowadzenie takiej procedury nie jest możliwe, co potwierdza również przepis art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Z tego też względu prawidłowo zrealizowana dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie może zawierać regulacji uzależniających dopuszczalność scalenia i podziału od niedookreślonych warunków. Z tych też względów § 12 ust. 1 uchwały podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Stwierdzenia nieważności wymagał także § 15 ust. 6 pkt 2 i § 15 ust. 5 pkt 1 we fragmencie „na warunkach określonych przez dostawcę energii”. W § 15 ust. 6 pkt 2 Rada Gminy Stara Kamienica kształtując wymagania w zakresie infrastruktury technicznej, a dokładniej w zakresie telekomunikacji ustaliła obowiązek każdorazowego uzgadniania z zarządcą sieci wszelkich zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie kolizji z urządzeniami zarządcy. Natomiast w § 15 ust. 5 pkt 1 niniejszej uchwały w zakresie zaopatrzenia w energię elektroenergetyczną przyjęła, że zaopatrzenie w energię elektryczną nastąpi z istniejącej sieci na warunkach określonych przez dostawcę energii.

W ocenie Sądu powyższe regulacje wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz dookreślonej w już § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. Zgodnie z jego treścią w planie miejscowym wymogi w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,

c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Tym samym określając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w powyższych przepisach lokalny prawodawca nie był uprawniony do nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód przez takie podmioty jak zarządca drogi czy też dysponenta urządzeń stacji elektroenergetycznych. Zaaprobowanie powyższego ustalenia mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotu nieuprawnionego do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. W konsekwencji podjęte regulacje naruszają bez wątpienia ustawowo przyznane radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych postanowień planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie, jak to ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania, określonej ustawą procedury planistycznej oraz obowiązku wszelkiego działania opartego na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji).

Sąd nie podzielił już jednak twierdzeń Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 12 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wskazać bowiem należy, że wbrew twierdzeniom skarżącego przepis z art. 15 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu, z którego wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie miał zastosowania. Został on bowiem wprowadzony ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ustawy o państwowej inspekcji sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. Tymczasem w realiach niniejszej sprawy zastosowanie znajdował niniejszy przepis ale w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r., kiedy to w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy, a stanowiono jedynie, że w planie określa się obowiązkowo „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o państwowej inspekcji sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W niniejszej sprawie uchwała nr XXXVII/191/09 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek została podjęta w dniu 30 kwietnia 2009 r. W zaistniałej więc sytuacji nie można stawiać Radzie Gminy Stara Kamienica uzasadnionego zarzutu co do zmiany – przewidzianego ustawą - sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro nie został on określony przez prawodawcę. Z tych też względów żądanie Wojewody Dolnośląskiego w zakresie stwierdzenia nieważności § 3 pkt 12 zaskarżonej uchwały nie zasługiwało na uwzględnienie.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 - orzekł jak w pkt. I sentencji, natomiast nie dzieląc wskazanych powyżej twierdzeń skarżącego – na podstawie art. 151 p.p.s.a. - oddalił skargę.

Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.