



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2014 r.

Poz. 3574

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 178/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant

Asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 maja 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie

z dnia 29 lipca 2013 r. nr 0007.XXXVI.259.2013

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych wzdłuż obwodnicy miasta Żmigród

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Żmigród na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 29 lipca 2013 r. nr 0007.XXXVI.259.2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych wzdłuż obwodnicy miasta Żmigród wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, ewentualnie stwierdzenie nieważności jej § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. a i c, § 14 ust. 2 pkt 2 i § 15 ust. 2 pkt 4 we fragmentach „samochodów osobowych”, § 14 ust. 2 pkt 4 uchwały we fragmencie „za zgodą właściciela wskazanego terenu”, § 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, § 15 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały we fragmentach „budowlanej”, § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, § 16 ust. 6, § 19 zd. drugie. Ponadto, wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił, że:

- § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 – zwanej dalej u.p.z.p.), § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej także rozporządzeniem) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.;
- § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. a w całości oraz § 14 ust. 2 pkt 2 i § 15 ust. 2 pkt 4 we fragmentach „samochodów osobowych” uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 14 ust. 2 pkt 4 uchwały we fragmencie „za zgodą właściciela wskazanego terenu” podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, § 15 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały we fragmentach „budowlanej” podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 7 Konstytucji;
- § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, § 16 ust. 6 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.);
- § 19 zd. drugie uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 4 i ust. 4a u.p.z.p. w zw. z art. 7 Konstytucji.

Rozwijając w uzasadnieniu zarzuty skargi Wojewoda wyjaśnił, że w § 5 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały Rada wskazując przeznaczenie dopuszczalne dla terenów 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U (tj. obiekty związane z gospodarką komunalną za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych) nie określiła zasad scalania i podziału. Regulując bowiem w § 14 ust. 3 uchwały zasady scalania i podziału dla terenów M,U w pkt 1 odnośnie minimalnej powierzchni działki Rada wskazała w lit. a wielkość dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z częścią usługową oraz zabudowy usługowej, za wyjątkiem usług handlu i gastronomii wynoszącą 1200 m², a w lit. b dla usług handlu i gastronomii – 1000 m². Tym samym dla przeznaczenia dopuszczalnego „(...) obiekty związane z gospodarką komunalną za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych” brakuje regulacji odnośnie minimalnej powierzchni działki.

Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w przeznaczeniu dopuszczalnym dla terenu 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, gdyż zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości należy do obligatoryjnych ele-

mentów treści planu i swym zakresem powinno obejmować 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. Wojewoda zauważył, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przypadku zatem braku postanowień co do zasad i warunków scalania i podziału niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych. Oznacza to więc, że Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że za wnioskiem o stwierdzenie nieważności niniejszego planu w całości przemawia także brak regulacji miejsc parkingowych dla terenów 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U w przeznaczeniu dopuszczającym „obiekty związane z gospodarką komunalną za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych”, a dla terenów 1P,U, 2P,U, 3P,U w przeznaczeniu dopuszczającym „obiekty związane z gospodarką komunalną, z wyjątkiem składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych”.

Brzmienie bowiem § 14 ust. 2 pkt 2 w powiązaniu z regulacją pkt 3 uchwały wskazuje, iż Rada uregulowała dla terenów 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U jedynie miejsca parkingowe dla samochodów osobowych, tj. przyjęła, że „ustala się wskaźniki dotyczące ilości miejsc postojowych samochodów osobowych na terenach o poszczególnych funkcjach realizowanych w granicach własności inwestorów, z zastrzeżeniem punktu 4), a) dla zabudowy mieszkaniowej – 2 miejsca postojowe na mieszkanie, b) dla zabudowy usługowej: – gastronomia – 1 miejsca postojowe na 5 m² powierzchni części konsumpcyjnej, – handel – 1 miejsce postojowe na 40 m² powierzchni użytkowej, nie mniej niż 2 miejsca postojowe na sklep, – hotel – nie mniej niż 1 miejsce postojowe na 3 miejsca noclegowe, – warsztaty naprawcze – 3 miejsca postojowe na 1 stanowisko, – inne usługi, pracownie biura, itp. – minimum 3 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej, 3) potrzeby w zakresie miejsc postojowych dla innych pojazdów oraz placów manewrowych itp. będą realizowane w granicach własnych terenów inwestorów.”

Analogicznie wygląda regulacja miejsc parkingowych na terenach 1P,U, 2P,U, 3P,U, gdyż w § 15 ust. 2 pkt 4 Rada ograniczyła się do doprecyzowania tejże kwestii ale wyłącznie w zakresie samochodów osobowych, nie określając już ilości miejsc postojowych dla „innych pojazdów”. Przyjęła bowiem, że: „Ustala się wskaźniki dotyczące ilości miejsc postojowych samochodów osobowych na terenach o poszczególnych funkcjach realizowanych w granicach własności inwestorów, z zastrzeżeniem punktu 5), a) Dla zabudowy produkcyjnej, składowej i magazynowej: – obiekty produkcyjne – 1 miejsce postojowe na 70 m² powierzchni użytkowej lub na 3 zatrudnionych, – magazyny i składy – 1 miejsce postojowe na 120 m² powierzchni użytkowej lub na 3 zatrudnionych; b) Dla zabudowy usługowej: – gastronomia – 1 miejsce postojowe na 6 m² powierzchni części konsumpcyjnej, – handel – 1 miejsce postojowe na 40 m² powierzchni użytkowej, nie mniej niż 2 miejsca postojowe na sklep, – hotel – 1 miejsce postojowe na 3 miejsca noclegowe, – warsztaty naprawcze – 3 miejsca postojowe na 1 stanowisko napraw, myjnia samochodowa – 2 miejsca postojowe na 1 stanowisko myjni, – inne usługi – 3 miejsca postojowe na 100 m² powierzchni użytkowej. (...) 6) Potrzeby w zakresie realizacji miejsc postojowych i placów manewrowych dla innych pojazdów realizowane będą w granicach własnych działek”.

Brak postanowień normujących ilość miejsc postojowych dla „innych pojazdów” stanowi – zdaniem skarżącego – istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p., zgodnie z którymi w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wśród których należy określić w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W okolicznościach badanej sprawy Rada podejmując zaskarżoną uchwałę nie uregulowała wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt. 6 u.p.z.p. Brak jest bowiem regulacji miejsc parkingowych dla terenów 1 M,U, 2M,U, 3M,U 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U w przeznaczeniu dopuszczającym obiekty związane z gospodarką komunalną za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych, a dla terenów 1P,U, 2P,U, 3P,U w przeznaczeniu dopuszczającym obiekty związane z gospodarką komunalną, z wyjątkiem składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych. Postanowienia § 14 ust. 2 pkt 2, § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały odnoszące się jedynie do samochodów osobowych i odpowiednio pkt 3 i pkt 6 do „innych pojazdów” nie wypełniają wymogu regulacji miejsc parkingowych dla terenów określonych w uchwale w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Dotyczą one bowiem jedynie miejsc parkingowych dla samochodów osobowych. Poza regulacją pozostaje więc grupa pojazdów niespełniająca wymogów.

Wobec zatem zaniechania uregulowania obligatoryjnych elementów planu miejscowego, tj. scalania i podziału oraz miejsc parkingowych uzasadniony jest – zdaniem organu nadzoru – wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W ocenie Wojewody w realiach niniejszej sprawy brak jest możliwości uchylenia jedynie przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów M,U i P,U, dla którego brak jest obligatoryjnych elementów planu miejscowego, gdyż byłaby to zmiana intencji Rady Miejskiej w Żmigrodzie, której zamiarem było uregulowanie przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów M,U. Podobnie rzecz się ma wobec braku regulacji miejsc parkingowych w przeznaczeniu dopuszczalnym, określonym dla terenów M,U w § 5 ust. 1 pkt 2 i dla terenów P,U w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a. Również bowiem w tym przypadku wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały wyłącznie w zakresie tych przeznaczeń dopuszczalnych zmieniłby intencje Rady co do przeznaczenia terenów M,U i P,U. Ponadto, zdaniem Wojewody wniosek o stwierdzenie nieważności planu dla terenów M,U i P,U oznaczałby naruszenie integralności planu, gdyż tereny M,U i P,U wyczerpują prawie cały obszar objęty planem miejscowym, a Rada Miejska w Żmigrodzie, uchwalając przedmiotowy plan, nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie zasad i warunków scalania i podziału.

Kolejno, Wojewoda podkreślił, że w toku badania legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 ust. 2 uchwały Rada wprowadziła zapis: „Na rysunku planu występuje oznaczenie graficzne propozycji przebiegu dróg wewnętrznych, które nie stanowi obowiązującego ustalenia planu”, a w § 5 uchwały Rada określiła dla terenów 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U (ust. 1 pkt 2) i dla terenów 1P,U, 2P,U, 3P,U (ust. 2 pkt 2 lit. c) w przeznaczeniu dopuszczalnym „drogi wewnętrzne”, nieokreślając parametrów tych dróg wewnętrznych. Tymczasem w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. ustawodawca postanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei w § 4 rozporządzenia ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W punkcie 9 tego paragrafu ustawodawca wskazał, że ustalenia dotyczące 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 (...).

Powyższe pozwala stwierdzić, że zarówno ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister obligując 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 oznaczony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne.

W kwestionowanej uchwale określając przeznaczenie dopuszczalne poszczególnych terenów, w zakresie dróg wewnętrznych Rada nie dokonała żadnych regulacji w tej materii. Nie określiła parametrów tych dróg. Tym samym zakwestionowane postanowienia § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. c określające jedynie przeznaczenie dopuszczalne terenu pod drogi wewnętrzne w ocenie organu nadzoru, nie spełniają wymogu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia i nie mogą być uznane za określenie parametrów układu komunikacyjnego w przedmiotowym planie. W tym kontekście skarżący odnosząc się do postanowień ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie podkreślił, że zaliczenia dróg

wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami wskazanego rozporządzenia nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym zakazu ich określenia w planie.

Kwestionując z kolei legalność § 14 ust. 2 pkt 4 niniejszej uchwały we fragmencie „za zgodą właściciela wskazanego terenu” Wojewoda wskazał, że w przepisie tym organ stanowiący gminy regulując zasady zagospodarowania terenów w zakresie obsługi komunikacyjnej postanowił, że „dopuszcza się odstępstwa od ustaleń pod warunkiem, że niezbędne miejsca postojowe – za zgodą właściciela wskazanego terenu, w granicach i zgodnie z niniejszą uchwałą – zostaną wyznaczone w odległości nie większej niż 200 m od obiektu, który mają obsługiwać”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania § 14 ust. 2 pkt 4 uchwały we fragmencie „za zgodą właściciela wskazanego terenu” wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., których zakres przedmiotowy i granice kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z jego brzmieniem wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: powinny zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności: – 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód czy też chociażby uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz uchybienie przyjętym zasadom techniki prawodawczej.

Natomiast argumentując zasadność wyeliminowania z obrotu prawnego § 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, § 15 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały we fragmencie „budowlanej”, organ nadzoru podał, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych, przez które - zgodnie z art. 2 pkt 12 u.p.z.p. należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

W dalszej części Wojewoda wskazał, że w § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 uchwały Rada określając zasady zagospodarowania terenów w zakresie obsługi komunikacyjnej przyjęła, że „Zakazuje się lokalizacji zjazdów z drogi klasy głównej ruchu przyspieszonego, z zastrzeżeniem pkt 2 niniejszego ustępu, 2) W przypadku realizacji drogi ekspresowej S-5 i zmiany klasyfikacji drogi KDGP na drogę niższej kategorii dopuszcza się lokalizację zjazdów, pod warunkiem spełnienia wymogów zawartych w przepisach szczególnych i odrębnych, 3) Dopuszcza się lokalizację zjazdów z drogi klasy zbiorczej na działki graniczące zarówno z drogą klasy zbiorczej i z inną drogą publiczną pod warunkiem spełnienia wymogów zawartych w przepisach szczególnych i odrębnych.” Podobną regulację zawiera także § 16 ust. 6 uchwały: „Ustalenia dotyczące obsługi komunikacyjnej przyległych terenów: 1) dopuszcza się pozostawienie istniejących zjazdów na działki, 2) zakazuje się lokalizacji zjazdów z drogi klasy głównej ruchu przyspieszonego, z zastrzeżeniem podpunktu 3 niniejszego punktu, 3) w przypadku realizacji drogi istniejącej S-5 i zmiany klasyfikacji drogi KDGP na drogę niższej kategorii dopuszcza się lokalizację zjazdów, pod warunkiem spełnienia wymogów zawartych w przepisach szczególnych i odrębnych, 4) Zjazdy z pozostałych dróg należy realizować w sposób nie kolidujący z ustaleniami niniejszej uchwały oraz za zgodą odpowiednich zarządców dróg”.

W cytowanych wyżej fragmentach Rada rozstrzygnęła więc o zakazie zjazdów (§15 ust. 2 pkt 1, § 16 ust. 6 pkt 2) oraz dopuściła lokalizację określonych zjazdów (§ 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 16 ust. 6 pkt 1, pkt 3, pkt 4). Zdaniem organu nadzoru stanowiąc w powyższym zakresie Rada przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy). Ustawa o drogach publicznych określa bowiem w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi, jak również definicję legalną zjazdu oraz elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych), a także przesłanki odmowy wydania takiego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej usta-

wy). Z jej brzmienia wynika, że to wyłącznie zarządca drogi jako organ właściwy został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznej i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącą moc) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Tym samym zakwestionowane przepisy uchwały stanowią naruszenie regulacji ustawowych oraz nieuprawnioną ingerencję w kompetencje zarządcy drogi. Czyni to zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 oraz § 16 ust. 6 uchwały.

Wreszcie, Wojewoda podkreślił, że w toku badania niniejszej uchwały stwierdził, że jej § 19 zd. drugie podjęty został z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 4i ust. 4a u.p.z.p. w zw. z art. 7 Konstytucji. W § 19 Rada Miejska w Żmigrodzie uchwaliła stawkę procentową do określenia wymiaru jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości oraz określiła zwolnienie do pobierania tej opłaty, tj. przyjęła, że: „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 30%. 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 § 19 uchwały jest niezgodne z zakresem upoważnienia ustawowego dla rady gminy. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo: stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 i która nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Tym samym 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 już jednak w tym zakresie innych kompetencji dla Rady Miejskiej w Żmigrodzie, w tym uprawnienie do określenia przypadków zwolnienia od pobierania tej opłaty. Okoliczności bowiem, w których nie pobiera się niniejszej opłaty zostały określone przez ustawodawcę w art. 36 ust. 4a u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Żmigrodzie wniosła o jej oddalenie. Podzieliła jednak twierdzenia i wnioski Wojewody względem § 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, § 15 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały we fragmentach „budowlanej”.

Odnosząc się do sformułowanych zarzutów organ wyjaśnił, że w § 5 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła dla terenów oznaczonych numerami i symbolem 1 M, U- 9M,U przeznaczenie dopuszczalne „(...) obiekty związane z gospodarką komunalną za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych”. W § 14 ust. 3 uchwały nie ustalono minimalnej powierzchni działki (zasady scalania i podziału) dla przeznaczenia dopuszczalnego, gdyż Rada uznała, że nie zachodziła taka potrzeba. Zawarta w kwestionowanej uchwale w § 3 ust. 1 pkt 4 definicja „przeznaczenia dopuszczalnego” przyjmuje, że termin ten oznacza „inne rodzaje przeznaczenia, które może występować z przeznaczeniem podstawowym”. Z przywołanej definicji wynika wprost, że przeznaczenie dopuszczalne towarzyszy przeznaczeniu podstawowemu i występuje razem z nim łącznie. Stąd – zdaniem organu – nie zachodziła konieczność ustalania parametrów działek powstałych w wyniku scalenia i podziału, zwłaszcza, że nie planuje się wydzielenia działek, dla których przeznaczenie tj. obiekty związane z gospodarką komunalną, za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych będzie występować samodzielnie.

Organ stanowiący gminy nie zgadza się z Wojewodą również z zakresie zarzutu naruszenia § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. a oraz § 14 ust. 2 pkt 2 i § 15 ust. 2 pkt 4 we fragmentach „samochodów osobowych”. W jego ocenie w kwestionowanej uchwale nie zachodziła konieczność ustalenia ilości miejsc parkingowych dla przeznaczenia dopuszczalnego, które może występować łącznie z przeznaczeniem podstawowym. Ponadto, jakkolwiek organ nie wskazał w uchwale wskaźników dotyczących miejsc postojowych dla przeznaczenia dopuszczalnego, jednakże w § 14 ust. 2 pkt 3 postanowiono, że „potrzeby w zakresie miejsc postojowych dla innych pojazdów oraz palców manewrowych itp. będą realizowane w granicach własnych terenów inwestorów.” Tym samym Rada Miejska zapewniła, że parkowanie pojazdów związanych z realizacją przeznaczenia dopuszczalnego będzie odbywało się na terenach inwestycyjnych. Organ podkreślił przy tym, że użycie sformułowania „samochodów osobowych” nie stanowi naruszenia przepisów prawa, gdyż jest powtórzeniem ustaleń zawartych w dotychczas obowiązującym planie miejscowym (uchwała nr XV/93/07 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 31 grudnia 2007 roku).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia ministra infrastruktury w kontekście brzmienia § 4 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 lit. c wyjaśniono, że w postano-

wieniach uchwały określono minimalne szerokości dróg wewnętrznych, które mogą powstać w wyniku scalania i podziału, argumentując, że w wyniku scalania i podziału możliwy jest podział terenu o takim samym przeznaczeniu na działki budowlane w sposób zgodny z ustaleniami planu.

W zakresie § 14 ust. 2 pkt 4 uchwały we fragmencie „za zgodą właściciela wskazanego terenu”, strona przeciwna wskazała, że posłużenie się sformułowaniem „za zgodą właściciela wskazanego terenu” nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów, gdyż zwrot ten stanowi powtórzenie ustaleń zawartych w dotychczas obowiązującym planie miejscowym. Podobnie też argumentowała zawarte w § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały postanowienia dotyczące zasad gospodarowania terenami w zakresie obsługi komunikacyjnej, w stosunku dla terenów oznaczonych numerami i symbolem 1P,U-3P,U a w § 165 ust. 6 uchwały dla terenów dróg publicznych ustalenia dotyczące obsługi komunikacyjnej przyległych terenów. Zdaniem strony przeciwnej przywołane ustalenia planu nie naruszają przepisów prawa, gdyż także one stanowią powtórzenie ustaleń zawartych w dotychczas obowiązującym planie miejscowym. Ponadto postanowienia te zostały pozytywnie uzgodnione z zarządcami dróg przyległych do terenu objętego planem.

Wreszcie odnosząc się do brzmienia § 19 uchwały, Rada Miejska w Żmigrodzie wyjaśniła, że jej zdaniem istnieją przesłanki merytoryczne dla odstąpienia od obciążania właścicieli nieruchomości rentą planistyczną w wypadku gruntów stanowiących własność gminy bądź przejętym przez gminę pod gminne inwestycje publiczne.

Na rozprawie, wyznaczonej na dzień 7 maja 2014 r., pełnomocnik skarżącego wniósł o uwzględnienie skargi podtrzymując stanowisko przyjęte w sprawie przez organ nadzoru.

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, uznając, że w okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie na uwzględnienie zasługuje wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 29 lipca 2013 r. nr 0007.XXXVI-259.2013 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych wzdłuż obwodnicy miasta Żmigród w całości.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przepisem jej 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. Zasady te odnoszą się również do uchwały podjętej w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałóżł 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 29 lipca 2013 r. nr 0007.XXXVI.259.2013 Wojewoda Dolnośląski zarzucił istotne naruszenie ustaleniami przyjętymi w uchwale przepisów: art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6, pkt 8 i pkt 10 oraz art. 36 ust. 4 i ust. 4a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 i pkt 9 lit. a i lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wcześniej powoływanych, a ponadto art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 29 ustawy o drogach publicznych, poprzednio powołanych w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Istotne zatem jest, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 przestrzennego 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).

Zdaniem Sądu na akceptację zasługiwał 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: 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U i 9M,U, 1P,U, 2P,U i 3P,U w zapisach § 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 2 pkt 2 lit.c) 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, a 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 zewnętrznego 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.

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.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych na całkowitą akceptację zasługują twierdzenia skarżącego organu nadzoru o wadliwości zapisów zawartych w § 15 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 oraz w § 16 ust. 6 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 zaskarżonej uchwały, w których Rada Miejska w Żmigrodzie postanowiła o zakazie zjazdów oraz o dopuszczeniu lokalizacji określonych zjazdów.

Zdaniem Sądu należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, uznającego, że postanowieniami o takiej treści Rada Miejska przekroczyła upoważnienie do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Istotne przy tym jest – jak wskazał to organ nadzoru w uzasadnieniu skargi – regulacja przyjęta w przepisie art. 29 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych oraz wynikający z tej ustawy zakres zadań i kompetencji zarządcy drogi.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że 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. 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 (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Niezależnie od powyższego Sąd orzekając w rozpoznawanej sprawie uwzględnił przede wszystkim zarzut naruszenia przez Radę Miejską w Żmigrodzie przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przepisów art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 i pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz naruszenie art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z treścią wskazanego powyżej przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 scalania 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 wykonywane 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 dok-

tryny, stwierdzić zatem można, że rada mogłaby odstąpić 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 § 14 ust. 3 pkt 1 i pkt 2, w § 15 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 przedmiotowej uchwały parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości na terenach oznaczonych symbolami – odpowiednio – 1M,U, 2M,U, 3M,U, 4M,U, 5M,U, 6M,U, 7M,U, 8M,U, 9M,U, 1P,U, 2P,U, 3P,U – 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. W istniejących warunkach prawnych określonych treścią wskazanych powyżej przepisów ustawowych i wykonawczych nie można w kontekście omawianego naruszenia prawa – skutecznie posługiwać się argumentem o możliwości realizowania na danym terenie przeznaczenia dopuszczalnego łącznie z przeznaczeniem podstawowym.

Zdaniem Sądu przyjęta w akcie planistycznym możliwość występowania przeznaczenia dopuszczalnego łącznie z przeznaczeniem podstawowym nie zwalnia organu stanowiącego gminy z obowiązku zamieszczenia w uchwale podejmowanej w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnych zapisów, wymienionych m.in. w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z postanowieniami przedmiotowego aktu planistycznego w przeznaczeniu dopuszczalnym na terenach oznaczonych symbolami 1M,U – 9M,U możliwe jest zrealizowanie dróg

wewnętrznych obiektów związanych z gospodarką komunalną, za wyjątkiem spalarni śmieci, składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych, a na terenach oznaczonych symbolami 1P,U – 3P,U obiektów związanych z gospodarką komunalną za wyjątkiem składowisk odpadów komunalnych oraz oczyszczalni ścieków bytowych.

W odniesieniu do wskazanych powyżej terenów uzasadniony jest również zarzut braku regulacji w przedmiotowej uchwale wskaźników parkingowych a poprzez to naruszenie przez Radę Miejską w Żmigrodzie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tych okolicznościach Sąd – uwzględniając dodatkowo fakt, że tereny M,U, i P,U wyczerpują prawie cały obszar planistyczny, do którego odnoszą się ustalenia przedmiotowej uchwały – uznał, że stwierdzone naruszenia zasad sporządzania planu wymagają wyeliminowania tej uchwały w całości 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, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo określone koszty związane z udziałem w sprawie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.