



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 29 kwietnia 2014 r.

Poz. 2152

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 831/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak  
Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Protokolant stary sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak  
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 lutego 2014 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica  
z dnia 30 listopada 2012 r. nr XXX.211.2012  
w przedmiocie uchwalenia I etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek

- I. stwierdza nieważność § 4 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 7 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 9 we fragmencie „itp.”, § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez dostawcę energii”, § 15 ust. 6 pkt 2, § 24 pkt 4 lit. c, § 23 pkt 4 lit. c zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I niniejszego wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Stara Kamienica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

### 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.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 30 listopada 2012 r. (nr XXX.211.2012) w sprawie uchwalenia I etapu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 4 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 7 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 9 we fragmencie „itp.”, § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez dostawcę energii”, § 15 ust. 6 pkt 2, § 24 pkt 4 lit. c oraz § 23 pkt 4 lit. c. Żądał także zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wyjaśnił, że w § 4 uchwały Rada określała znaczenie przeznaczenia poszczególnych terenów wymienionych w planie. I tak w poszczególnych punktach § 4 wskazała, że ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o przeznaczeniu terenu określonym jako:

- pkt 4 - komunikacja wewnętrzna – należy przez to rozumieć drogi wewnętrzne, ciągi piesze, ciągi pieszo-rowerowe itp.,
- pkt 7 – sport i rekreacja – należy przez to rozumieć tereny przeznaczone pod działalność obiektów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych i rozrywkowych, a także tereny sportowe, itp.,
- pkt 9 „, uprawy rolne – należy przez to rozumieć uprawy rolne, łąki, pastwiska itp.

Zdaniem organu nadzoru użycie we wskazanych regulacjach zwrotu „itp” oznacza, że dla tych obszarów dopuszczalne jest inne, nieprzewidziane w planie przeznaczenie, gdyż zwrot ten wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych, pozwalający wykonawcy uchwały na określenie innych jeszcze przeznaczeń tego terenu. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.), ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto powołując się na racjonalność prawodawcy Wojewoda zauważył, że skoro powierzył on radzie gminy kompetencje uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego i określenia w nim, jakie przeznaczenie będą miały określone tereny, dla których plan jest uchwalany, Rada wykonując ten obowiązek nie może ostatecznego ustalenia ich przeznaczenia pozostawiać innym, bliżej nieokreślonym podmiotom. Co więcej, Rada określając przeznaczenie terenów nie jest władna do zawierania w treści planu zapisów dopuszczających możliwość wprowadzenia na tym terenie przeznaczenia innego niż przewidują to ustalenia planu.

W ocenie organu nadzoru zawarcie w treści § 4 pkt 4, pkt 7 i pkt 9 ww. zwrotu oznacza, że wykonawca uchwały i podmiot zagospodarowujący obszar objęty jego ustaleniami, będzie mógł ten obszar zagospodarować w sposób inny, niż przewidują to ustalenia planu. Wprowadzie również w § 4 pkt 3 i pkt 6 użyto zwrotu „itp.”, niemniej jednak w tych dwóch przypadkach zwrot „itp.” nie dotyczy sposobu przeznaczenia terenów, ale sposobu realizacji tego przeznaczenia. Zdaniem Wojewody uznanie jako zgodnego z prawem dopuszczenia przez Radę innego jeszcze niż przewidziane w planie przeznaczenia terenów oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego obowiązującego na terenie Gminy Stara Kamienica. Nie można bowiem mówić o stabilności porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, niewiadome jest, jakie przeznaczenie ma określony teren objęty ustaleniami tego planu oraz w jakim okresie i kto rozstrzygałby o ww. innym przeznaczeniu.

Mając na uwadze powyższe Wojewoda stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała poprzez zawarcie w § 4 pkt 4, § 4 pkt 7 i § 4 pkt 9 fragmentu „itp” wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych planu, a tym samym dopuszcza możliwość zagospodarowania tego terenu w sposób inny, niż przewidziała Rada, w sytuacji, gdy ustawodawca zobowiązał Radę do jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów objętych ustaleniami planu, to w tym zakresie naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym orzeczenie o nieważności § 4 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 7 we fragmencie „itp.” i § 4 pkt 9 we fragmencie „itp.” uchwały jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uzasadniając z kolei żądanie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 1 Wojewoda wskazał, że w powyższym przepisie Rada przyjęła, 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 – zdaniem organu nadzoru – 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. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, a 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). 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.

Dalej, Wojewoda podał, że analiza regulacji § 12 uchwały pozwala dodatkowo zauważyć, że same zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości zostały określone w ustępie drugim tego paragrafu. Z kolei § 12 ust. 1 określa wyjątki od zasad ustalonych w ust. 2. W ocenie organu nadzoru odsyłając w § 12 ust. 1 planu do stosowania regulacji określonych w przepisach odrębnych Rada naruszyła art. 87 Konstytucji RP, statujący katalog źródeł prawa jak też art. 2 Konstytucji wyrażający zasadę demokratycznego państwa prawa gdyż akt prawa miejscowego nie może być podstawą obowiązywania i stosowania aktów prawnych wyższego rzędu.

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

Kolejno Wojewoda zauważył, że naruszenie przez Radę Gminy Stara Kamienica zasad sporządzania planu miejscowego miało miejsce także w § 15 ust. 5, § 15 ust. 6 pkt 2, § 23 pkt 4 lit. c i § 24 pkt 4 lit. c przedmiotowej uchwały. W § 15 ust. 5 Rada postanowiła, że zaopatrzenie w energię elektryczną nastąpi z istniejącej sieci zgodnie z warunkami określonymi przez dostawcę energii. Z kolei w regulacji § 15 ust. 6 Rada wprowadziła obowiązek każdorazowego uzgadniania z zarządcą sieci telekomunikacyjnych wszelkich zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie kolizji z urządzeniami zarządcy. Natomiast w § 23 pkt 4 lit. c zawarła zapis, zgodnie z którym na terenach lasów oznaczonych na rysunku planu symbolami 01ZL-02ZL, lokalizacje dróg i tablic, o których mowa w lit. a i b należy uzgodnić z odpowiednim zarządcą lasu. Podobnie w § 24 pkt 4 lit. c Rada zawarła zapis, zgodnie z którym na terenach dolesień oznaczonych na rysunku planu symbolem 01ZLD-03ZLD, lokalizacje dróg i tablic, o których mowa w lit. a i b należy uzgodnić z odpowiednim zarządcą lasu.

W ocenie organu nadzoru § 15 ust. 5, § 15 ust. 6 pkt 2, § 23 pkt 4 lit. c i § 24 pkt 4 lit. c stoją w sprzeczności z art. 28 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 2 i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz § 115 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej. Zawarte bowiem w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do obowiązku każdorazowego uzgodnienia zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie infrastruktury technicznej z zarządcą sieci komunikacyjnych, uzgodnienia zasad zaopatrzenia w energię elektryczną z dostawcą energii czy też uzgodnienia z zarządcą lasu lokalizacji dróg i tablic wskazanych w uchwale w sposób nie budzący wątpliwości przekraczają granice przysługującego gminie władztwa planistycznego (por. wyrok NSA z 6 lipca 2007 r., II OSK 604/07). W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Tym samym 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 2 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowi także uchybienie wobec zasad techniki prawodawczej, a szczególnie względem § 142 ust. 2 zgodnie z którym „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”. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza

się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stara Kamienica wniosła o jej oddalenie wywodząc, że: ustawowe procedury realizacji planu miejscowego wykonują uprawnieni geodeci, urbaniści i architekci, którzy są zawodowo przygotowani do właściwej interpretacji zapisów planu, także w kontekście powszechnie stosowanego określenia itp. Odnosząc się do pozostałych zarzutów wskazała, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwe jedynie po uzyskaniu pozytywnych uzgodnień, zatem to strony uzgadniające dyktują zasady zaopatrzenia oraz lokalizacji dróg i tablic. Ustosunkowując się z kolei do żądanie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 1 organ zauważył, iż przyjęte rozwiązanie w kwestii scalania i podziału nie może zostać uznane za niezgodne z prawem gdyż nie rodzi żadnych nowych skutków negatywnych.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 4 lutego 2014 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał zarzuty zawarte w skardze.

### **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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał 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 podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek 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 Stara Kamienica z dnia 30 listopada 2012 r., nr XXX.211.2012 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica dla obrębu jednostki strukturalnej Barcinek.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że jej § 4 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 7 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 9 we fragmencie „itp.”, § 12 ust. 1, § 15 ust. 5 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez dostawcę energii”, § 15 ust. 6 pkt 2, § 24 pkt 4 lit. c, § 23 pkt 4 lit. c 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 bezwzględny, 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 niniejszej 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 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 uzależniającej dopuszczalność scalania i podziału od niedookreślonych warunków. Z tych też względów § 12 ust. 1 uchwały podlegał wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Stwierdzenia nieważności wymagał także § 15 ust. 5 we fragmencie „zgodnie z warunkami podanymi przez dostawcę energii”, § 15 ust. 6 pkt 2, § 24 pkt 4 lit. c oraz § 23 pkt 4 lit. c. W § 15 ust. 5 Rada Gminy Stara Kamienica postanowiła, że „Zaopatrzenie w energię elektryczną nastąpi z istniejącej sieci zgodnie z warunkami podanymi przez dostawcę energii”, natomiast w § 15 ust. 6 pkt 2 przyjęła, że „W zakresie telekomunikacji: [...] ustala się obowiązek każdorazowego uzgadniania z zarządcą sieci wszelkich zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie kolizji z urządzeniami zarządcy”. Z kolei w § 24 pkt 4 lit. c postanowiono, że „Wyznacza się dolesienia oznaczone na rysunku planu symbolem 01ZLD-03ZLD, dla których obowiązują następujące ustalenia: dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: lokalizacje dróg i tablic, o których mowa w lit. a i b należy uzgodnić z odpowiednim zarządcą lasu”. Podobnie, w § 23 pkt 4 lit. c przyjęto, że „Wyznacza się tereny lasów oznaczone na rysunku planu symbolem 01ZL-02ZL, dla których obowiązują następujące ustalenia: ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: lokalizacje dróg i tablic, o których mowa w lit. a i b należy uzgodnić z odpowiednim zarządcą lasu”.

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 lasu, dostawca energii, zarządca sieci.

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 wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (art. 7 Konstytucji).

Odnosząc się z kolei do stanowiska skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć trzeba, że ustawa przewiduje dla rady środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24–26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Przeprowadzona przez Sąd kontrola zaskarżonego aktu, potwierdziła także zasadność stwierdzenia nieważności § 4 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 7 we fragmencie „itp.” oraz § 4 pkt 9 we fragmencie „itp.”. W powyższych regulacjach organ stanowiący gminy dokonał określenia przeznaczenia terenu. Kreując zagospodarowanie terenu przeznaczonego pod komunikację wewnętrzną, sport i rekreację oraz uprawy rolne lokalny prawodawca posłużył się zwrotem „itp.”. Zwrot ten wprowadza otwarty katalog przeznaczeń podstawowych i pozwala na przyjęcie jeszcze innego przeznaczenia, niż to, które zostało wprost wyartykułowane w planie miejscowym. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w którym określono podstawowe a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wymóg określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić.

Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy bowiem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 335/11, Lex nr 993304*).

Ponadto, w judykaturze wskazuje się, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu” (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, CBOSA*).

Wobec powyższego Sąd podzielił argumentację Wojewody i uznał, że określając przeznaczenie terenów Rada Gminy Stara Kamienica nie była władna do przyjęcia w planie postanowień dopuszczających możliwość wprowadzenia na terenie określonym jako komunikacja wewnętrzna, sport i rekreacja oraz uprawy innego przeznaczenia niż przewidują to ustalenia planu. Tym samym posłużenie się zwrotem „itp.” może skutkować tym, iż o ostatecznym kształcie przeznaczenia tych terenów będzie decydował podmiot, który nie jest uprawniony do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Tymczasem niedopuszczalne jest umieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy. Z tych też względów Sąd uznał za konieczne stwierdzić nieważność § 4 pkt 4 we fragmencie „itp.”, § 4 pkt 7 we fragmencie „itp.” oraz § 4 pkt 9 we fragmencie „itp.”.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. – orzekł jak w pkt. I sentencji. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 cyt. ustawy, a rozstrzygnięcie o kosztach w jej art. 200.