



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6129

WYROK NR II SA/WR 148/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz
Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak /sprawozdawca/
Protokolant starszy sekretarz sądowy	– Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 maja 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 11, § 14 ust 6 i § 18 ust. 5 we fragmencie „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G”

uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa

z dnia 30 grudnia 2013 r. nr XLIII/288/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Osiedla Złotego i Osiedla Tęczowego w Dzierżoniowie

- I. stwierdza nieważność § 11, § 14 ust 6 i § 18 ust. 5 we fragmencie „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G” zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej Dzierżoniowa na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /dwieście czterdzieści/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2013 r. Rada Miejska Dzierżoniowa na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.” oraz w związku z uchwałą nr X/59/11 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 czerwca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Osiedla Złotego i Osiedla Tęczowego w Dzierżoniowie, po stwierdzeniu, że nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Dzierżoniowa”, podjęła uchwałę nr XLIII/288/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Osiedla Złotego i Osiedla Tęczowego w Dzierżoniowie.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zaskarżył opisaną na wstępie uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności następujących przepisów uchwały: § 11, zarzucając jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., § 14 ust. 6, zarzucając jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 18 ust. 5 we fragmencie „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G”, zarzucając jego podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) i zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając zarzuty postawione w skardze, organ nadzoru wskazał, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada w § 11 ustaliła zasady i warunki podziału nieruchomości dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN. Zgodnie z tym paragrafem: 1. Ustala się zasady i warunki podziału nieruchomości dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN: a) wielkość działki nie mniejsza niż 400 m², b) szerokość frontu działki nie mniejsza niż 12 m. 2. Kąt położenia granic działek, o których mowa w ust. 1, w stosunku do linii rozgraniczającej z drogą z której ustalono obsługę komunikacyjną, powinien wynosić 90°, z dopuszczeniem odstępstwa o nie więcej niż 10°.

W związku z wątpliwościami organu nadzoru dotyczącymi sprecyzowania kompetencji, na podstawie której Rada podjęła powyższe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pismem z dnia 20 lutego 2014 r. (KRM.0711.9.2014) Przewodniczący Rady wskazał, że przepisem § 11 uchwały Rada Miejska ustaliła podział nieruchomości, o którym mowa w art. 92-99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), dokonując tego w ramach upoważnienia do określenia obligatoryjnego elementu planu, jakim są zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Zarówno postępowanie podziałowe, jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 - o scalaniu i podziale nieruchomości. Ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględniania warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Wiąże się to ściśle z przepisami u.p.z.p. upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego, w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Zdaniem Wojewody, organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie

z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy u.p.z.p. nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

W opinii organu nadzoru, mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 11 przedmiotowej uchwały z uwagi na brak kompetencji Rady Miejskiej do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad podziału nieruchomości.

Wojewoda Dolnośląski podniósł ponadto, że w § 14 ust. 6 uchwały, w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów 1MN, 2MN, 3MN i 4MN – zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dopuszczono lokalizację na jednej działce maksymalnie jednego budynku mieszkalnego. W powyższym przepisie uchwały wprowadzono zatem ograniczenie w użytkowaniu terenu, polegające na dopuszczeniu lokalizacji maksymalnie jednego budynku mieszkalnego na jednej działce gruntu. Przepis ten – zdaniem organu nadzoru – niewątpliwie stanowi ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. W badanym przypadku właściciel działki po wybudowaniu na niej jednego budynku mieszkalnego, z uwagi na powyższy zapis uchwały, nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy mieszkalnej. Nawet w razie gdy przewidywana zabudowa pozostałej części działki miałyby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie, realizacja inwestycji nie będzie możliwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W art. 6 ust. 1 u.p.z.p. stanowi się natomiast, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jednocześnie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP podkreśla się, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. stanowi się również, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać prawo własności. Wprawdzie władztwo planistyczne – jak zauważył organ nadzoru – oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy.

Wobec powyższego w toku postępowania nadzorczego Wojewoda skierował do Rady prośbę o przedstawienie przesłanek wprowadzenia do uchwały kwestionowanego zapisu. W odpowiedzi z dnia 20 lutego 2014 r. Przewodniczący Rady wskazał, że wspomniane ograniczenie w użytkowaniu terenu wprowadzono ze względu na konieczność utrzymania ładu przestrzennego na danym obszarze. Podkreślił, że „tereny, których dotyczy zapis o ograniczeniu ilości budynków mieszkalnych na działce są obecnie w przeważającej części niezabudowane, a ustalenia planu nie godzą w stan zastany”, w związku z czym „należy uznać, iż niewłaściwe kształtowanie struktury przestrzennej obszaru wskutek ustaleń planu miejscowego może doprowadzić do powstawania spontanicznej zabudowy i zbytniego jej zagęszczenia, a także możliwych w przyszłości konfliktów społecznych”.

Wojewoda przychylił się do stanowiska Przewodniczącego, które podkreśla konieczność uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego jako podstawowej zasady w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednocześnie wskazując, że organowi stanowiącemu jednostki samorządowej przyznano szereg instrumentów mających służyć realizacji tego założenia, takich jak na przykład określenie w planie miejscowym m.in. maksymalnej powierzchni, intensywności czy wysokości zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z § 4 pkt 6 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)). Zapobieganiu nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy służy również fakultatywna kompetencja przewidziana w przepisie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Podkreślił również, że wprowadzenie w planie wszelkich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności musi znajdować uzasadnienie w istnieniu celu publicznego, którego osiągnięcie nie jest możliwe poprzez zastosowanie metod o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki.

Zdaniem Wojewody, w przypadku kwestionowanej uchwały doszło do nieuzasadnionej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Przepisy u.p.z.p. przyznające gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie mają bowiem charakteru arbitralnego, z uwagi na co niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. W niniejszej sprawie naruszenie proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym, a uprawnieniem jednostki polega na ograniczeniu prawa własności, które nie jest uzasadnione i niezbędne z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego. Potrzeby wspólnoty lo-

kalnej w badanym przypadku są możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oraz § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie organu nadzoru, dla osiągnięcia celu, na który wskazał Przewodniczący w piśmie z dnia 20 lutego 2014 r. nie ma konieczności wprowadzenia dodatkowej regulacji ograniczającej użytkowanie terenu, polegającej na dopuszczeniu budowy tylko jednego budynku mieszkalnego na jednej działce. Ponadto zauważył, że poprzez ustanowiony zakaz może dojść do sytuacji, w której gmina zmusza niejako inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie stanowi dodatkowe obciążenie dla właściciela gruntu nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego na danym terenie.

Mając na uwadze powyższe argumenty – zdaniem Wojewody – zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 6 przedmiotowej uchwały z uwagi na przekroczenie przez Radę Miejską kompetencji uchwałodawczych, które prowadzą do nieuprawnionego ograniczania uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości.

W § 18 ust. 5 uchwały Rada przyjęła, że „dla terenów, o których mowa w ust. 1, ustala się obsługę komunikacyjną jak w ustaleniach ogólnych, z wyjątkiem terenu 1U gdzie dopuszcza się obsługę komunikacyjną także z drogi 2KD-Z, maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G”. W ocenie organu nadzoru fragmentem „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G” Rada postanowiła o wprowadzeniu zasad dotyczących lokalizacji zjazdów w rozumieniu ustawy o drogach publicznych na określone w uchwale nieruchomości. Zgodnie bowiem z definicją sformułowaną w art. 4 pkt 8 u.p.z.p. przez „zjazd” rozumie się połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 14 u.p.z.p., przez pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Zdaniem organu nadzoru, Rada stanowiąc o zakazie lokalizacji większej niż jeden liczby zjazdów z drogi publicznej oraz dopuszczając zachowanie istniejącego zjazdu przekroczyła zakres upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), a także naruszyła uprawnienia zarządcy drogi określone w ustawie o drogach publicznych.

Wojewoda Dolnośląski wskazał następnie, że przepis art. 2 ust. 1 ustawy o drogach klasyfikuje drogi publiczne. Zarządcami dróg, jak stanowi art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, są dla dróg: 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich – zarząd województwa; 3) powiatowych – zarząd powiatu; 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organu pełniącego funkcję zarządcy drogi. Zgodnie z art. 29 ust. 1 tej ustawy, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2). Ustawa o drogach publicznych określa elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4). Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącą moc) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

W ocenie organu nadzoru, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym

możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałyby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

Powyższa sytuacja oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak już podkreślono, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii spraw precyzuje § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada Miejska, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne oraz treść zaskarżonych przepisów uchwały, Wojewoda stwierdził, że Rada Miejska przekroczyła zakres przyznanego upoważnienia, a także naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

W opinii organu nadzoru, Rada podejmując § 11, § 14 ust. 6 oraz § 18 ust. 5 we fragmencie „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi IKD-G” przedmiotowej uchwały naruszyła zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zapisów § 11 planu, strona zauważyła, że pogląd w zakresie możliwości ustalania warunków podziału nieruchomości w ustaleniach planu miejscowego rozstrzygnięty został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. II OSK 706/12), w uzasadnieniu którego stwierdzono, iż „w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istnieją istotne powody, aby przyjąć, że w planie miejscowym można określać m.in. takie parametry działek jak szerokość ich frontu, także w odniesieniu do działek, które mają powstać w wyniku podziału przeprowadzanego na podstawie przepisów art. 92–99 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Sądu drugiej instancji nie zachodzi na tyle istotna różnica pomiędzy podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 92–99 o gospodarce nieruchomościami, a scalaniem i podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 tej ustawy, aby organy gminy nie mogły w taki sam sposób kształtować w planie miejscowym parametrów działek, które otrzymuje się w wyniku każdej z tych procedur”. W dalszej części uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „nie ma więc, jeżeli chodzi o zasadnicze funkcje, istotnej różnicy pomiędzy scalaniem i podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a podziałem, który jest uregulowany w art. 92–99 tej ustawy. Można powiedzieć, że powodem zróżnicowania tych trybów są okoliczności faktyczne, mianowicie fakt, że w przypadku scalania i podziału nieruchomości są tak rozdrobnione i niekorzystnie ukształtowane, że w celu ich podziału trzeba je wprawdzie scalić. Natomiast w przypadku podziału, o którym mowa w art. 92–99 ustawy o gospodarce nieruchomościami przedniej konieczności scalenia nie ma. W świetle przedstawionego wyżej porównania scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 ustawy o gospodarce nieruchomościami i podziału nieruchomości uregulowanego w art. 92–99 tej ustawy jest pozbawione racjonalnego uzasadnienia różnicowanie uprawnień gminy w zakresie określania tego jakie parametry mają mieć działki uzyskane w wyniku każdej z tej procedury. Można w związku z tym powiedzieć, że skoro gmina może w planie miejscowym określić minimalną i maksymalną szerokość frontu działek, które uzyskuje się w wyniku podziału i scalania, o którym mowa w art. 101–108 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to także może takie parametry ustalić w tym planie w przypadku działek uzyskiwanych w wyniku podziału uregulowanego w art. 92–99 tej ustawy. Prawnej podstawy dla takiego uprawnienia należy poszukiwać, zgadzając się tym samym z twierdzeniami skargi kasacyjnej, w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wobec tego co wyżej powiedziano powołany przepis należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w nim obowiązek określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego obejmuje też możliwość ustalenia w planie miejscowym

minimalnych i maksymalnych szerokości frontów działek, które powstaną w wyniku podziału nieruchomości dokonanego w oparciu o przepisy art. 92–99 ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

Przywołany wyrok – zdaniem strony przeciwnej - wyraźnie wskazuje na kompetencje Rady Miejskiej pozwalające na ustalenie w planie miejscowym zasad podziału nieruchomości, a co więcej wskazuje na swoistą równość w zakresie procedury scalania i podziału oraz podziału nieruchomości, w zakresie możliwych ustaleń w planie miejscowym. Ustalenia planu w zakresie podziału dotyczą terenu, który obecnie jest w przeważającej części niezabudowany, a nowa struktura przestrzenna została dopiero ukształtowana wskutek ustaleń planu miejscowego. Mając na uwadze, że obligatoryjną częścią planu miejscowego jest określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w/w ustalenia w planie miejscowym są zasadne. Ponadto, strona zwróciła uwagę na fakt, że § 11 ust. 1 pkt a zaskarżonej uchwały w brzmieniu „wielkość działki nie mniejsza niż 400 m²” wprost wynika z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Odnosząc się do kwestii dopuszczenia w ustaleniach planu realizacji na terenach 1MN, 2MN, 3MN, 4MN wyłącznie jednego budynku mieszkalnego na działce, strona stwierdziła, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stanowi, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. W związku z tym ustawodawca wyraźnie precyzuje, że planowane zagospodarowanie musi być zgodne z ustaleniami planu miejscowego (w przypadku obowiązywania na danym terenie planu miejscowego).

Mając na uwadze, że tereny, których dotyczy zapis o ograniczeniu ilości budynków mieszkalnych na działce są obecnie w przeważającej części niezabudowane, a ustalenia planu nie godzą w stan zastany, strona uznała, że niewłaściwe kształtowanie struktury przestrzennej obszaru wskutek ustaleń planu miejscowego może doprowadzić do powstawania spontanicznej zabudowy i zbytniego jej zagęszczenia, a także możliwych w przyszłości konfliktów społecznych. Zgodnie z § 4 pkt 1 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), jednym ze standardów dotyczących stosowania przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego jest określenie zasad zagospodarowania terenów, co realizuje omawiany zapis planu. Dodatkowo, skoro ustawodawca dopuścił możliwość zakazu zabudowy na terenach, należy wnioskować, że dopuścił także częściowe ograniczenia w zagospodarowaniu.

W odniesieniu do pkt 3 skargi strona zauważyła, że lokalizacja zjazdu na drogę publiczną, poza warunkami określonymi w art. 29 ustawy o drogach publicznych, nie może naruszać także wymogów wynikających z miejscowego planu jako konstytucyjnie umocowanego aktu prawa miejscowego kształtującego dopuszczalność zagospodarowania terenu. Ustalenia planu w żaden sposób nie podważają kompetencji zarządcy drogi w zakresie wydania decyzji o zgodzie zarządcy drogi na lokalizację zjazdu. Należy mieć jednakże na uwadze fakt umocowania prawnego prawa miejscowego w art. 87 ust. 2 w Konstytucji RP. Oznacza to, że inwestor planujący realizację inwestycji zobowiązany jest do spełnienia określonych warunków wynikających z przepisów obowiązującego prawa, w tym również prawa miejscowego. Zgoda zarządcy drogi jest jednym z warunków koniecznych do realizacji inwestycji, lecz nie można z tego wywodzić, że nie jest dopuszczalne istnienie warunków dodatkowych, wynikających z innych przepisów prawa, w tym również z prawa miejscowego.

Odnosząc się do kwestii kosztów postępowania strona wniosła o odstąpienie od zasądzenia kosztów postępowania sądowego, zwracając przy tym uwagę, że podmiotem kwestionującym przedmiotową uchwałę jest organ nadzoru, który ma kompetencje do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał jednostek samorządu terytorialnego bez konieczności uruchamiania kontroli sądownoadministracyjnej. Podniesione w skardze kwestie nie stanowią okoliczności, których stwierdzenie i rozwiązanie wiązało się z koniecznością przekroczenia terminu na zrealizowanie kompetencji nadzorczych, tym bardziej, że organ nadzoru prowadził postępowanie nadzorcze odnośnie do przedmiotowej uchwały i dwukrotnie – w lutym i kwietniu 2014 r. – zwrócił się o wyjaśnienia (w tym dotyczące pkt 1 i 2) i je otrzymał. Skoro więc przyczyną niniejszego postępowania sądowego jest niezrealizowanie kompetencji nadzorczych przez organ nadzoru, to wydaje się, że brak jest dostatecznych podstaw do tego, by kosztami postępowania obciążać organ, którego uchwałę zaskarżono.

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 (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

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 wyżej wskazane, 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 – t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. 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 uchwalenia 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 (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, 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 i nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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. Trafna więc 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).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 30 grudnia 2013 r. nr XLIII/288/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Osiedla Złotego i Osiedla Tęczowego w Dzierżoniowie, zarzucając, że jej § 11 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.; § 14 ust. 6 – podjęto z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.); § 18 ust. 5 we fragmencie „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G” – został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.).

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Wedle art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W myśl § 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), przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego wymaga się określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zawierających określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Unormowania zawarte w art. 93 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.) stanowią, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94 (ust. 1). Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2). Zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, z wyjątkiem podziałów, o których mowa w art. 95, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W przypadku podziału nieruchomości położonej na obszarze, dla którego brak jest planu miejscowego, opinia dotyczy spełnienia warunków, o których mowa w art. 94 ust. 1 (ust. 4).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy rozdziału 2 tej ustawy, zatytułowanego „Scalanie i podział nieruchomości”, regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Przepisy te stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (ust. 2 tego artykułu). Po myśli art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (ust. 1). 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 (ust. 2). O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 3). Zabudowane części nieruchomości mogą być objęte uchwałą, o której mowa w ust. 3, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych (ust. 4). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta składa we właściwym sądzie wnioszek o ujawnienie w księdze wieczystej przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości, a gdy nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej, o złożenie do istniejącego zbioru dokumentów odpisu uchwały, o której mowa w ust. 3 (ust. 5).

Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów prawa oraz treść zakwestionowanej przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwały zgodzić się należy z organem nadzoru, że zaskarżona uchwała została podjęta w zakresie § 11 z istotnym naruszeniem wskazanych przez Wojewodę przepisów prawa.

Jak prawidłowo wywodzi organ nadzoru, organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy u.p.z.p. nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela tym samym poglądu wyrażonego w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. (sygn. II OSK 706/12), w uzasadnieniu którego Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „istnieją istotne powody, aby przyjąć, że w planie miejscowym można określać m.in. takie parametry działek jak szerokość ich frontu, także w odniesieniu do działek, które mają powstać w wyniku podziału przeprowadzanego na podstawie przepisów art. 92–99 ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie, jeśli taka możliwość by była, to ustawodawca wskazałby wyraźnie ją w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem określenie takich parametrów działek, jak ich wielkość czy szerokość frontu, jest możliwe jedynie w odniesieniu do działek podlegających scalaniu i podziałowi (§ 4 pkt 8).

Przepisy u.p.z.p. w sposób jednoznaczny wskazują co w planie miejscowym organy gminy powinny zawrzeć i nie ma na to wpływu fakt, czy pomiędzy scaleniem i podziałem nieruchomości, o którym mowa w art. 101–108 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a podziałem, który jest uregulowany w art. 92–99 tej ustawy, są istotne czy nie różnice. Porównanie procedur scalania i podziału nieruchomości z podziałem nieruchomości uregulowanych w ustawy o gospodarce nieruchomościami nie ma znaczenia dla określonych

w u.p.z.p. uprawnień gminy w zakresie określania ww. parametrów działek, a podważanie ich racjonalności nie należy do kompetencji sądu administracyjnego. Zdaniem Sądu, uprawnienia do określenia w tym planie szerokości frontu działek, które uzyskiwane są w wyniku podziału uregulowanego w art. 92–99 ww. ustawy, nie można wywieść z art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

Odnosząc się do twierdzeń strony przeciwnej, że regulacja zawarta w § 11 ust. 1 pkt 1 a zaskarżonej uchwały w brzmieniu „wielkość działki nie mniejsza niż 400 m²” wprost wynika z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych, zauważyć wypada, że wspomniany przepis ustawy mówi o działkach budowlanych, natomiast kwestionowane unormowanie z § 11 ust. 1 pkt 1 a dotyczy wszelkich działek gruntu, a więc nie tylko działek budowlanych.

Organ nadzoru również trafnie wskazał, że unormowania zaskarżonej uchwały zawarte w § 14 ust. 6 podjęto z istotnym naruszeniem prawa. W przepisie tym postanowiono bowiem, w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania, że dla terenów 1MN, 2MN, 3MN i 4MN (przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) dopuszcza się realizację wyłącznie jednego budynku mieszkalnego na działce.

W tym miejscu należy przede wszystkim wyjaśnić, że z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wynika wola ustawodawcy pozostawienia organom uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego przy jednoczesnym jednak obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co też przesądza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa. Przyznanie więc gminie władztwa planistycznego nie oznacza, że sposób i tryb kształtowania ładu przestrzennego pozostawiony został wyłącznemu uznaniu gminy. Przeciwnie – uchwała rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, który – jak wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP – jest źródłem prawa, choć jego obowiązywanie jest ograniczone pod względem terytorialnym do obszaru gminy. Uchwała taka, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza również, że interpretacja przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 430/08), w tym art. 2, art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji RP. Oczywiście jest, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności, wprowadzając nie tylko możliwość, ale i zakaz zabudowy nieruchomości lub też to ograniczając. Jednakże samodzielność gminy w tejże materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również nakazuje uwzględniać prawo własności.

Zakwestionowana przez Wojewodę regulacja ograniczając prawo zabudowy nieruchomości stanowi wyraz przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego. Za zasadnością jej wprowadzenia nie może bowiem przemawiać prezentowana przez organ argumentacja, że tereny, których dotyczy zapis o ograniczeniu ilości budynków mieszkalnych na działce, są obecnie w przeważającej części niezabudowane, a ustalenia planu nie godzą w stan zastany, bo to wcale nie oznacza, że zawsze będą niezabudowane. Strona podniosła również, że niewłaściwe kształtowanie struktury przestrzennej obszaru wskutek ustaleń planu miejscowego może doprowadzić do powstawania spontanicznej zabudowy i zbytniego jej zagęszczenia, a także możliwych w przyszłości konfliktów społecznych. Takie argumenty nie pozwalają przyjąć, że osiągnięcie powyżej wyrażonych celów nie będzie możliwe do osiągnięcia przy zastosowaniu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki. Przede wszystkim z takiego powodu, że realizowanie określonych inwestycji podlega regulacjom m.in. przepisów prawa budowlanego, czy aktów wykonawczych do niego, które nie dopuszczają do „spontanicznej zabudowy”, jak i zbytniego jej zagęszczenia, a co w konsekwencji zapobiega konfliktom społecznym. Nadto, należy pamiętać, że uchwała o planie (podobnie jak inne akty prawa miejscowego) musi być zgodna z aktami wyższego rzędu. I tak w szczególności musi być zgodna z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.). Zgodnie z jej art. 4, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Ponadto, w myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 140 k.c.). Zatem nie ulega wątpliwości, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może w istotny sposób ograniczać prawo własności i z tego powodu musi podlegać ocenie pod kątem zgodności z art. 21 ust. 1. Konstytucji RP, w świetle którego Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały podkreślić należy, że trafne jest stwierdzenie organu nadzoru, że wprawdzie władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy. Inaczej mówiąc, samodzielność gminy w zakresie wykonywania przekazanych jej zadań publicznych może być realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co oznacza, że o samodzielności gminy w wykonywaniu zadań możemy mówić tylko wówczas, gdy mieści się ona w określonych granicach konstytucyjnych. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może zatem samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywa przyznanego jej władztwa. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma zatem charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca zaś szczegółowo uregulował tak zasady jak i tryb prowadzenia prac związanych z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współzycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych, a prawo własności nie jest prawem bezwzględny. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w u.p.z.p. – upoważniające radę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie istotnie kompetencja rady gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jednakże – jak to już wyżej zauważono – pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa. Oczywiście jest, że (w konsekwencji) plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.).

Zwrócić przy tym należy uwagę, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęte zostało, iż „dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej” (por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/12).

W niniejszej sprawie brak jest podstawy prawnej, która dawałaby organowi uchwałodawczemu gminy podstawę do ograniczenia prawa zabudowy działki do posadowienia na niej wyłącznie jednego budynku mieszkalnego. Nie jest taką podstawą art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w świetle którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo (między innymi) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jeśli bowiem organ gminy dojdzie do przekonania, że w uchwalonym planie należy ograniczyć możliwość zabudowy działki musi to uzasadnić szczegółowymi, wynikającymi z konkretnej sytuacji okolicznościami. W omawianym przypadku takich okoliczności organ gminy nie wskazuje.

Reasumując, zakwestionowanym unormowaniem Rada dokonała w sposób nadmierny i pozbawiony podstawy prawnej ingerencji w prawo własności, co musiało skutkować uwzględnieniem skargi w tym zakresie.

Odnośnie do zarzutu dotyczącego § 18 ust. 5 we fragmencie „maksymalnie poprzez jeden wjazd, dodatkowo dopuszcza się zachowanie istniejącego wjazdu z drogi 1KD-G” zaskarżonej uchwały, należy zwrócić uwagę na przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., który nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia planistycznego wspomniane zasady 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.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna pozwalająca radzie gminy na zamieszczenie w uchwale w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisów dotyczących ilości wjazdów. Tym samym, jak słusznie wskazał organ nadzoru, zakwestionowanym fragmentem Rada postanowiła o wprowadzeniu zasad dotyczących lokalizacji zjazdów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.; obecnie Dz. U. z 2015 r. poz. 460). Stanowiąc o zakazie lokalizacji większej niż jeden liczby zjazdów z drogi publicznej oraz dopuszczając zachowanie istniejącego zjazdu przekroczyła zakres upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), a także naruszyła uprawnienia zarządcy drogi określone w ustawie o drogach publicznych, które również zostały szczegółowo określone w ustawie o drogach publicznych (art. 29). W sytuacji, gdy kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej, nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji należy stwierdzić, że brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej odnośnie do kwestionowanej części zapisów zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy, w pełni podzielając stanowisko organu nadzoru, że unormowania zawarte we wskazanych przez Wojewodę fragmentach przepisów przedmiotowej uchwały zostały podjęte z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów prawa oraz uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w punkcie I i II sentencji. Orzekając o kosztach – na podstawie art. 200 ww. ustawy – Sąd nie mógł uwzględnić wniosku strony przeciwnej o odstąpienie od zasądzenia kosztów postępowania sądowego, z uwagi na treść w/w przepisu. Stanowi on, że w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Na orzeczenie nie mogły mieć więc wpływu okoliczności, takie jak to, że organ nadzoru ma kompetencje do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwał jednostek samorządu terytorialnego bez konieczności uruchamiania kontroli sądownoadministracyjnej oraz że organ nadzoru prowadził postępowanie nadzorcze w odniesieniu do przedmiotowej uchwały i otrzymał dwukrotnie wyjaśnienia. Stąd orzeczono jak w punkcie III sentencji.