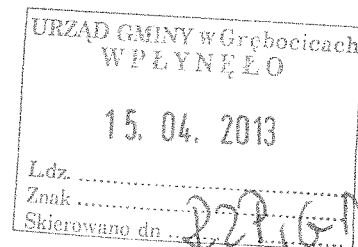


Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
Ul. Św. Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław
Wydział II
Wydział Informacji Sądowej
tel.071 316-02-57

Dnia 11 kwietnia 2013r.
Sygn. akt II SA/Wr 763/12

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



Rada Gminy Grębobocice

ul. Głogowska 3

59-150 Grębobocice

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 9 kwietnia 2013 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 10 stycznia 2013 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi Wojewody Dolnośląskiego oraz zwraca akta administracyjne nr RZPIGN.6722.6-7.2011.

Kierownik Sekretariatu
z up. Edyta Forysiak
starszy wozny sądowy

Załączniki:

1. odpis orzeczenia
2. akta administracyjne: segregator x 1

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Odpis postanowienia
o stwierdzeniu prawomocności
Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie
sędzia sędziów Ireneusz Dukiel
na podstawie art. 159 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.
prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
(t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270) stwierdza, że niniejsze
orzeczenie jest prawomocne od dnia 10 stycznia 2013 r.
Na oryginale właściwy podpis.
Zgodnie z oryginałem Stwierdzam

STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Dnia 10 stycznia 2013 r.

Magda Minkisiewicz

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Olga Białek
Sędziowie Sędzia WSA - Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędzia WSA - Władysław Kulon
Protokolant asystent sędziego - Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 stycznia 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Grębocice
z dnia 24 lipca 2012 r. nr XXIX/134/2012
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wybranego obszaru w obrębie Rzeczyca Gminy Grębocice

- I. stwierdza nieważność § 1 ust. 4 pkt 1, § 4 ust. 3 pkt 2 i § 7 zaskarżonej uchwały;
- II. w pozostałej części skargę oddala;
- III. orzeka, że uchwała w części opisanej w punkcie I nie podlega wykonaniu;
- IV. zasądza od Gminy Grębocice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 120 zł (słownie: sto dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodnie z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Magda Minkisiewicz

UZASADNIENIE

Rada Gminy Grębocice na sesji w dniu 24 lipca 2012 r., po stwierdzeniu, iż projekt zmiany planu miejscowego nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębocice”, podjęła uchwałę Nr XXIX/134/2012 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranego obszaru w obrębie Rzeczyca Gminy Grębocice.

Wojewoda Dolnośląski, powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.) w zw. z § 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, dalej w skrócie r.w.z.p.), § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908, w skrócie jako r.z.t.p.), jak też art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W uzasadnieniu organ nadzoru podniósł, iż przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Grębocice uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że w kwestionowanej uchwale nie określono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, objętych planem miejscowym. W uchwale zamieszczono jedynie zapisy, w których stwierdza się o dopuszczalności, przy zachowaniu odpowiednich warunków, scalenia i podziału nieruchomości (§ 7 uchwały).

Zdaniem organu oznacza to, że przyjęty przez Radę Gminy Grębocice miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów, bowiem zgodnie z 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, zaś z § 4 pkt 8 r.w.z.p. wynika, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu 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 określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W przedmiotowym planie miejscowym nie występują takie uwarunkowania przestrzenne czy też specyfika funkcjonalna lub przestrzenna terenu, które uzasadniałyby brak konieczności określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów ujętych w planie. Przeciwnie - zdaniem organu nadzoru - za koniecznością ujęcia tych zasad w planie przemawia fakt przeznaczenia terenów objętych planem pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej oraz tereny usług.

Odnosząc się z kolei do treści § 7 ust. 2, 3 i 4 uchwały organ wskazał, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (jeżeli taka potrzeba wynika z okoliczności faktycznych), o tyle nie przyznał tym organom kompetencji regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości, a do takiej kategorii należy zaliczyć powyższe zapisy uchwały. W § 7 ust. 2 uchwały postanowiono, że linie rozgraniczające stanowią równocześnie granice działek przewidzianych do wydzielenia, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4. Z kolei w § 7 ust. 3 uchwały dopuszczono wydzielenie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej. Natomiast w § 7 ust. 4 uchwały przyjęto, że na obszarze objętym planem miejscowym dopuszcza się wydzielanie także innych (niż określone w ust. 2 i 3) nowych granic nieruchomości przy uwzględnieniu odpowiednich zasad (szczegółowo określonych w pkt 1-3).

Podkreślono w tym kontekście, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowe i podziałowe stanowią przedmiot odrębnych uregulowań ustawy z

dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 102, poz. 651 ze zm., w skrócie u.g.n.) bowiem w dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości.

Dalej zarzucono niezgodność zaskarżonej uchwały ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębocice (uchwała XV/59/2007 z dnia 24 lipca 2007 r.) w zakresie § 12 ust. 10 pkt 1 uchwały, w którym ustalono, że powierzchnia wydzielanych nowych działek dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej będzie nie mniejsza niż 800 m², gdy natomiast Studium dla terenów MP (tereny z przewagą zabudowy jednorodzinnej lub zagrodowej oraz obiekty usług i produkcji nie kolidujące z funkcją mieszkaniową) zaleca aby minimalna powierzchnia działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej wynosiła 1000 m² (por. rozdział 16.2 ust. 2 pkt 7 lit.a – strona 92).

W tym kontekście zwrócono uwagę, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada gminy określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.).

Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu jest związanie ustaleniami studium organów gminy, szczególnie w odniesieniu do rady gminy. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu.

Zdaniem organu nadzoru za chybiony należy uznać wyrażony przez stronę przeciwną pogląd, że zapisy studium, ustalając wskazane pewne parametry nie mają charakteru ostatecznego rozstrzygnięcia, a jedynie je „zalecają”, gdyż taka interpretacja jest niezgodna z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Wskazano, że

samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej nowelizacji studium.

Organ nadzoru podniósł nadto, iż mocą § 1 ust. 4 Rada ustaliła określenie znaczenia pojęć użytych w uchwale, w tym w pkt 1 zdefiniowała termin „budynki” wskazując, że „termin ten należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w przepisach o statystyce publicznej, w tym obejmujący także wiaty, jednakże z wyłączeniem silosów i zbiorników, zaliczanych do budowli rolniczych na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 877)”.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale nie występuje żadna z przesłanek, wymienionych w § 146 ust. 1 r.z.t.p., która uzasadniałaby konieczność zdefiniowania pojęcia „budynki”. Pojęcie to nie jest bowiem wieloznaczne, nieostre, jest przy tym powszechnie zrozumiałe, gdyż jego definicja znajduje się w przepisach powszechnie obowiązujących (ustawa), a ze względu na dziedzinę regulowanych w przedmiotowej uchwale spraw nie istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia dla tego określenia. Ponadto definicja terminu „budynki” jest już obecna w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm. W skrócie u.p.b.), a Rada Gminy nie posiada upoważnienia ustawowego do formułowania definicji ustalającej znaczenie tego określenia ustawowego (wymóg § 149 r.z.t.p.).

Organ nadzoru stwierdził ponadto, że w przepisach o statystyce publicznej, które to przepisy zostały określone jako właściwe do ustalenia definicji słowa „budynki”, definicji wskazanej nie można odnaleźć. Zauważono także, iż na podstawie sformułowania § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały we fragmencie „zgodnie z definicją w przepisach o statystyce publicznej”, nie sposób precyzyjnie ustalić konkretnych przepisów, do których należałoby się odnieść, co stwarza poważne trudności interpretacyjne dla podmiotów stosujących zapisy przedmiotowej uchwały.

Na zakończenie Wojewoda Dolnośląski podniósł, iż w § 4 ust. 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że obszar w zasięgu stanowiska archeologicznego wymienionego w ust. 2 podlega ochronie, a inwestor zobowiązany jest zapewnić nadzór archeologiczny, a w razie konieczności przeprowadzić także wyprzedzające badania archeologiczne. Zdaniem organu mocą powyższego przepisu nałożono na inwestora obowiązek zapewnienia nadzoru archeologicznego, a także gdy zajdzie potrzeba przeprowadzenia wyprzedzających badań archeologicznych, przez co wskazane wyżej uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

Przywołując treść art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1569 ze zm., w skrócie u.o.z.o.z.), wskazano, iż z tych przepisów wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Dalej zauważono, iż w wyniku kontroli, przeprowadzonej w oparciu o art. 38 ust. 1 u.o.z.o.z., może dojść do władczej ingerencji (przy użyciu środków przewidzianych w przepisach prawa) w działalność podmiotu kontrolowanego. Stwierdzono, że podjęcie przez właściwy organ kontroli nie jest przy tym uzależnione od postawy kontrolowanego (jest prowadzone z urzędu) dlatego też trzeba uznać za błędne sformułowanie, iż „inwestor zobowiązany jest zapewnić nadzór archeologiczny”. Nadzór ten wykonuje wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków i jest to jego wyłączna kompetencja, przez co nie można nakładać na inwestora obowiązku zapewnienia takiego nadzoru.

Z kolei rozpatrywany zapis uchwały we fragmencie mówiącym o konieczności (bez precyzyjnego wskazania jakich okoliczności dotyczy) przeprowadzenia wyprzedzających badań archeologicznych może stwarzać trudności interpretacyjne, tym bardziej że odpowiednie przepisy znajdują się już

w u.o.z.o.z. Nie występuje zatem potrzeba ponownej regulacji tej materii, a ponadto po stronie Rady Gminy brak jest kompetencji do takich działań.

W odpowiedzi na skargę organ uchwałodawczy, reprezentowany przez Wójta Gminy Grębocice, wniósł o oddalenie skargi podnosząc, iż zarzuty organu nadzoru są nieuprawnione, zarówno ze względu na przywołane przepisy, jak i ustalenia lokalnej polityki przestrzennej wyrażonej w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębocice (Uchwała Nr XV/59/2007 z dnia 23 października 2007 r.).

Odnosnie podniesionego zarzutu dotyczącego braku szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wskazano, że jest on bezpodstawny, ponieważ nie mogą być w miejscowym planie wprowadzane ustalenia, które ze względu na brak przedmiotu regulacji miałyby jedynie charakter informacyjny a nawet dezinformacyjny. Podniesiono, że w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębocice (Uchwała Nr XV/59/2007 z dnia 23 października 2007 r.) w rozdziale 31.3 pkt. 2 znajduje się wyraźne ustalenie, że na obszarze gminy Grębocice nie przewiduje się obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości. Uwzględniając powyższe, brak przesłanek (formalnych jak i faktycznych) do wskazywania w projekcie planu obszarów przewidzianych dla procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Polemizując ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego, iż „organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalenia i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinno się określić zasady, na jakich ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane” wskazano po pierwsze, iż ustawodawca zakłada, że wyznaczenie obszarów przewidzianych do scaleń i podziałów możliwe (optymalne) jest już na etapie sporządzania studium, tak więc na etapie planu nie ma miejsca na „przewidywanie” gdyż to, czy scalenie i podział jest konieczny rozstrzyga studium. Po drugie uchwalenie miejscowego planu inicjowane jest uchwałą wywołującą, która zawiera obszernie uzasadnienie zasadności przystąpienia do planu i wskazuje szczegółowe uwarunkowania i możliwości zagospodarowania (niekolidujące ze studium) dla obszaru objętego projektem planu. Po trzecie w planie miejscowym, akcie prawa miejscowego, nie ma miejsca na „ewentualności”, których zaistnienie jest warunkowane

okolicznościami zewnętrznymi, bowiem ustalenia muszą być jednoznaczne i bezwarunkowe.

Wskazano ponadto, że realizacja postulatów organu nadzorczego skutkowałaby poza niezgodnością ze studium, koniecznością tworzenia warunkowych rozwiązań w planie miejscowym, który jako akt prawa miejscowego powinien zawierać jednoznaczne ustalenie niezależne od zaistnienia (bądź nie) okoliczności zewnętrznych. Innymi słowy, w ocenie organu uchwałodawczego w akcie prawa miejscowego należy bezwzględnie unikać treści informacyjnej (szczególnie takiej, która wskazuje na to, jakich ustaleń się nie czyni, gdyż jest to zbiór nieskończenie liczny) a czynić jedynie ustalenia bezwzględne. Konkludując stwierdzono, iż w związku z tym, że z § 7 uchwały jednoznacznie wynika, że projekt planu nie przewiduje instytucji scalenia i podziału w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, to wprowadzono jedynie ustalenia dotyczące podziału i łączenia nieruchomości w poszczególnych wydzieleniach planistycznych.

Odniesiono się również do zarzutu niezgodności projektu planu miejscowego ze studium w zakresie ustaleń dotyczących minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Zdaniem Gminy w przedmiotowej sprawie organ nadzoru błędnie interpretuje zapis studium dotyczący zalecanej minimalnej powierzchni działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, gdyż słowo „zalecać” oznacza wskazywać zalety czegoś, doradzać. Zatem ten zapis studium należy rozumieć jako wskazanie pożądanego stanu, co nie wyklucza innych rozwiązań wynikających z stanu faktycznego na danym obszarze. Tak interpretacja jest zgodna również z zapisem studium zawartym w rozdziale 16.3 pkt. 4, gdzie wyraźnie ustalono, iż „dyspozycje sformułowane jako zalecenia - także w następnych rozdziałach - nie są ustaleniami Studium.”

Odnosząc się z kolei do zarzutu dotyczącego przyjętej w projekcie miejscowego planu definicji „budynku” jako obiektu budowlanego, trwale związanego z gruntem, posiadającego fundamenty, wydzielonego z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych (tj. ścian i przykryć), czyli obudowanego ścianami w zasadzie ze wszystkich stron i pokrytego dachem, podpiwniczonego lub nie podpiwniczonego wraz z wbudowanymi instalacjami wodociagowymi, kanalizacyjnymi, ogrzewczymi, elektrycznymi, gazowymi itp., a także

wbudowanymi meblami, stanowiącymi normalne wyposażenie budynku. Za odrębny budynek przyjęto budynek oddzielony od innych wolną przestrzenią, a w przypadku bezpośredniego przylegania do innego budynku w zabudowie zwartej lub do innych zabudowań (np. przy budynkach zespolonych pod jednym dachem lecz spełniających różne funkcje gospodarcze) - budynek oddzielony ścianami szczytowymi. W budynkach mieszkalnych bliźniaczych i szeregowych za odrębny budynek należy uważać każdy segment zawierający odrębne wyjście na działkę, ulicę lub ogród." Odnosi się ona do definicji budynku stosowanej przez Główny Urząd Statystyczny na potrzeby badań statystycznych w statystyce publicznej. W ocenie Gminy użyta definicja w przedmiotowej sprawie jest odpowiednia dla celów projektu planu miejscowego, ze względu na szeroki zakres przedmiotowy definicji.

Ustosunkowując się do ostatniego zarzutu dotyczącego naruszenia przepisów u.o.z.o.z. podkreślono, że zapisy zawarte w uchwale projektu planu są efektem wniosków Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i zostały sformułowane w sposób umożliwiający uzgodnienie projektu planu przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W ocenie Gminy nie można się zgodzić ze stanowiskiem organu nadzoru, w którym stwierdzono, że plan nakłada na inwestora obowiązek nadzoru archeologicznego, gdyż inwestor, zgodnie z uchwałą ma „zapewnić” nadzór, a więc dopilnować i dołożyć wszelkich starań, aby taki nadzór miał faktycznie miejsce. Nie oznacza to, że inwestor ma przeprowadzić ten nadzór, a co za tym naruszyć kompetencje Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej u.p.s.a.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego.

Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

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 jedynie w części odnoszącej się do naruszenia zasad sporządzania planu poprzez wprowadzenie zapisów dotyczących: definicji pojęcia „budynki”, obowiązku zapewnienia przez inwestora nadzoru archeologicznego oraz szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości, co przełożyło się z jednej strony na stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 pkt 1, § 4 ust. 3 pkt 2 i § 7 zaskarżonej uchwały, z drugiej zaś na oddalenie skargi w pozostałej części.

Na początku rozważań wskazać trzeba, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył 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, realizowana w granicach dozwolonych prawem, podlega ochronie sądowej.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. 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.

Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Przechodząc do rozważań odnoszących się do konkretnych zarzutów podniesionych w skardze rozpocząć je należy od omówienia w pierwszej kolejności zarzutów, których zasadność Sąd podziela.

Zgodzić się trzeba z Wojewodą Dolnośląskim, iż w zaskarżonej uchwale nie występuje żadna z przesłanek, wymienionych w § 146 ust. 1 r.z.t.p., która uzasadniałaby konieczność zdefiniowania pojęcia „budynki”. Nie ulega żadnym wątpliwościom, iż definiowane pojęcie nie jest wieloznaczne, czy też nieostre, jest także powszechnie zrozumiałe, gdyż jego definicja znajduje się w art. 3 pkt 2 u.pb., w tzw. „słowniczku terminologicznym” tej podstawowej ustawy w zakresie prawa budowlanego. Zdaniem Sądu również specyfika i cele uchwały planistycznej nie uzasadniają potrzeby ustalenia nowego znaczenia dla tego określenia, tym bardziej poprzez ogólne odesłanie do przepisów o statystyce publicznej. W tym przypadku mamy do czynienia także z naruszeniem § 149 r.z.t.p., skoro w akcie prawa miejscowego, hierarchicznie niższej rangi niż ustawa, nie formułuje się, bez upoważnienia ustawowego, definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych.

Podzielić należy także zarzuty organu nadzoru co do naruszenia art. 31 i art. 38 u.o.z.o.z. poprzez wprowadzenie w § 4 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały zapisu, że obszar w zasięgu stanowiska archeologicznego, oznaczonego symbolem 4/108/69-21, podlega ochronie [w ten sposób, iż] inwestor zobowiązany jest zapewnić nadzór archeologiczny, a w razie konieczności przeprowadzić także wyprzedzające badania archeologiczne, bowiem wykracza to poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

Rację ma Wojewoda Dolnośląski twierdząc, iż po przeanalizowaniu art. 31 u.o.z.o.z. wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków, a co również istotne zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji.

Trafnym jest również spostrzeżenie, oparte o brzmienie art. 38 u.o.z.o.z., iż prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, do czego władny jest tylko wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków, nie jest uzależnione od postawy

kontrolowanego, bowiem wszczynane i przeprowadzane jest wyłącznie z urzędu, wobec czego nie można nakładać na inwestora obowiązku zapewnienia takiego nadzoru.

Zasadnym jest także uwaga o wadliwości zapisu odnoszącego się do konieczności przeprowadzenia wyprzedających badań archeologicznych, i to zarówno z powodu braku wskazania jakich okoliczności miałyby dotyczyć (ogólnie podano tylko „w razie konieczności”), jak też kompleksowego uregulowania tej problematyki w art. 32 u.o.z.o.z.

Zdaniem Sądu nie znajduje aprobaty wyjaśnienie organu gminy, iż przywołany zapis nie oznacza, że inwestor ma przeprowadzić ten nadzór, gdyż „zgodnie z zapisem uchwały ma „zapewnić” nadzór, a więc dopilnować i dołożyć wszelkich starań, aby taki nadzór miał faktycznie miejsce.” Zwrócić należy uwagę, iż kontekst całego kwestionowanego zapisu, w tym zwłaszcza przyjęcie, iż „inwestor zobowiązany jest (...) w razie konieczności przeprowadzić...” pozwala mieć co najmniej wątpliwości co do faktycznego wykonawcy nadzoru archeologicznego, gdy tymczasem, o czym wcześniej była mowa, jedynym organem władnym do prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jest wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków.

Na marginesie wskazać można, z uwagi na podniesioną argumentację Wójta Gminy Grębocice, iż w sytuacji gdy Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu odmawiał uzgodnienia przedmiotowego projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależniając swoją zgodę od wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisów sprzecznych z prawem, to wówczas Gmina mogła zakwestionować takie postanowienie składając na nie zażalenie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie.

W ocenie Sądu zasadne są także zastrzeżenia organu nadzoru co do braku podstaw do zamieszczenia w § 7 zaskarżonej uchwały szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości.

Nie można w tym miejscu nie przypomnieć, iż zasady podziału oraz scalenia i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w u.g.n.: W art. 92-100 u.g.n. przewidziano zasady podziału nieruchomości,

natomiast w art. 101-108 u.g.n. uregulowano zasady i tryb scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Nieprawidłowo i sprzecznie z planem organ uchwałodawczy gminy dokonał w kwestionowanej uchwale zasad podziału nieruchomości. Brak jest bowiem prawnej możliwości, aby rada gminy mogła w planie miejscowym określać zasady podziału nieruchomości już choćby z tej przyczyny, że kompetencje w zakresie podziału nieruchomości ustawodawca przekazał organowi egzekutywy gminy, a nie organowi stanowiącemu. Postępowanie podziałowe toczy się jako postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie administracyjnej. Brak zatem kompetencji rady gminy w omawianym zakresie skutkuje nieważnością takich zapisów.

Zważywszy na zasadność omawianych powyżej trzech zarzutów, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku.

Przechodząc do omówienia kwestii braku określenia w zakwestionowanej uchwale szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości wskazać wpierrw należy, iż 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 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Rada gminy, będąc związana tym katalogiem, nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w nim elementów. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż jak słusznie zwrócono na to uwagę w doktrynie musi być on 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). Nie zmienia to jednak konstatacji, że omawiany przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens*, dlatego też organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów

określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Niektórzy komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. 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).

Konkretyzując powyższe zagadnienie wskazać trzeba, iż według art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym - jako element o charakterze obowiązkowym - szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Dookreślenie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 r.w.z.p., w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, 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 u.p.z.p. 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 scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. u.g.n.

W tym miejscu zadać należy więc pytanie czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z takim stanem faktycznym obszaru objętego ustaleniami planu, który uzasadniał odstąpienie od obowiązku określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Przypomnieć trzeba, iż w uchwale, zarówno w części opisowej, jak też i w części graficznej, nie zawarto żadnego odniesienia do przyczyn pominięcia w uchwalonym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co strona uzasadniała z jednej strony wiążącymi zapisami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie przewiduje na obszarze gminy

Grębocice obszarów przewidzianych dla procedury scalenia i podziału nieruchomości, z drugiej natomiast istniejącymi podziałami, a tym bardziej planowaną strukturą przestrzenno- funkcjonalną, które w najmniejszym stopniu nie uzasadniają inicjowania instytucji scalania i podziału nieruchomości.

Organ nadzorczy godząc się w ogólności z tezą, iż całkowite pominięcie w uchwale obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości nie naruszyłoby prawa w sytuacji wykazania, że w przedmiotowym planie miejscowym nie występują takie uwarunkowania przestrzenne czy też specyfika funkcjonalna lub przestrzenna terenu, które uzasadniałyby brak konieczności określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów ujętych w planie, twierdził przeciwnie, że za koniecznością ujęcia tych zasad w planie przemawia fakt przeznaczenia terenów objętych planem pod tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej oraz tereny usług.

W niniejszej sprawie, zdaniem Sądu, spór winien być ostatecznie rozstrzygnięty na korzyść organu gminnego, chociaż zaprezentowaną przez niego argumentację, w części odnoszącą się do konsekwencji braku w studium zapisu co do obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, należy uznać za chybioną. Rację ma tutaj organ nadzoru twierdząc, iż zestawienie treści art. 10 i art. 15 u.p.z.p. wskazuje na inne zakresy przedmiotowe studium i planu miejscowego. W pierwszym przypadku mamy bowiem do czynienia z ogólnym określeniem uwarunkowań odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego gminy, w drugim natomiast dochodzi do konkretyzacji tych warunków i ustanowienia lokalnego porządku planistycznego.

Za dopuszczalnością odstępiania w przedmiotowej sprawie od obowiązku zawarcia w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości przemawiają bezsporne okoliczności faktyczne świadczące o tym, że na obszarze objętym planem, a właściwie zmianą planu, nie ma, i co ważniejsze, w przyszłości również nie będzie „zapotrzebowania” na scalanie i podział nieruchomości. Mamy tu bowiem do czynienia z planem modyfikującym w niewielkim zakresie obszarowym, bo zaledwie około 1 ha łącznej powierzchni, dotychczasową strukturę przestrzenną – dwóch wyspów (przeznaczonych terenem drogi wewnętrznej) obszarów przeznaczonych w dotychczasowym

planie pod tereny dla nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (RZ.5.Mn i RZ.6.Mn) na tereny dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej oraz dla usług (RZ.1.MB i RZ.2.MB). Objęte zmianą planu obszary to dwie działki komunalne, na których gmina zamierza w przyszłości wybudować wielorodzinny budynek mieszkalny. Każdy z tych wyodrębnionych planistycznie terenów stanowi jednolitą geodezyjnie działkę (nr 253/2 i nr 354) rozdzieloną od drugiej drogą wewnętrzną RZ.4.KDW nie wchodzącą w obszar tego planu, a tym samym w obrębie tego zaskarżonego planu nie ma fizycznej możliwości wpierw scalenia ich w jedną działkę, a następnie dokonania wtórnego podziału.

W przekonaniu Sądu tak dobrze umotywowany wyjątek od ogólnych rygorów ustanowionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. pozwala na przyjęcie, iż dopuszczalnym było również odstępianie od konieczności jego uzasadnienia w treści uchwały.

Przechodząc do omówienia zasadności ostatniego z zarzutów dotyczącego istotnego naruszenia art. 9 ust. 4 u.p.z.p. sprowadzającego się do braku zgodności uchwalonej zmiany miejscowego planu z obowiązującym studium w zakresie ustaleń dotyczących minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych należy zwrócić uwagę, iż pojęcie „zgodności planu miejscowego ze studium” jest pojęciem nieostrym i ma w przeważającej mierze charakter ocenny. Podstawą przeprowadzenia takiej oceny winien być zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium, które łączyć trzeba również ze skalą związania tymi ustaleniami organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W przedmiotowej sprawie Rada Gminy uchwalając Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grębocice w jednostce redakcyjnej 16.3.3, jako wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyjęła, iż dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujące są te ustalenia Studium (...), w których użyto następujące sformułowania:

- 1) przeważające przeznaczenie terenów (...);
- 2) dopuszcza się;
- 3) zakazuje się, niedopuszczalne jest, nie powinno [a], nie może;
- 4) należy, powinno [a], może [wyłącznie] stanowić...

W jednostce natomiast 16.3.4 zawarto natomiast zapis, bardzo istotny z punktu widzenia sporu pomiędzy stronami, iż dyspozycje sformułowane jako zalecenia (...) nie są ustaleniami Studium.

W tymże studium w jednostce 16.2.2.7 dla MP- Tereny z przewagą zabudowy jednorodzinnej lub zagrodowej oraz obiektów usług i produkcji nie kolidujących z funkcją mieszkaniową przyjęto zapis „**zalecana** minimalna powierzchnia działek z zabudowa mieszkaniową (...)”.

Zdaniem Sądu taki zapis świadczy o tym, że w zamyśle rady gminy dyspozycja odnośnie minimalnej powierzchni działek w obszarze MP została sformułowana jako zalecenie, a tym samym nie spełnia wymogu ustaleń studium, przez co nie można mówić o jej wiążącym charakterze w stosunku do sporządzanego planu miejscowego.

Uznając zatem za nietrafne dwa kolejne zarzuty skargi Sąd, na podstawie art. 151 u.p.p.s.a., orzekł jak w pkt II sentencji wyroku.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a., zaś koszty, zgodnie z art. 200 i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz.1349 ze zm.), zasądzono w połowie wysokości z uwagi na częściowe uwzględnienie skargi.



Na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
STARSZY SEKRETARZ SĄDOWY

Małgorzata Minkiszewicz

