



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

Poz. 827

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 544/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel – sprawozdawca

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 października 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 21 marca 2013 r. nr XXVIII/246/13

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Uraz

- I. umarza postępowanie co do żądania stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza nieważność § 8 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „przeznaczonych na zabudowę”, § 8 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „przeznaczonych pod nową zabudowę” § 10 ust. 2 pkt 7, § 10 ust. 4 i § 11 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały;**
- III. dalej idącą skargę oddala;**
- IV. orzeka, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w punkcie II nie podlega wykonaniu;**
- V. zasądza od Gminy Oborniki Śląskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 80,00 (słownie: osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich zaskarżoną uchwałą z dnia 21 marca 2013 r. nr XXVIII/246/13 uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Uraz. Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, dalej w skrócie u.s.g.), 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, dalej w skrócie u.p.z.p.), oraz w związku z uchwałą nr 0150/XXVII/156/08 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Uraz, po stwierdzeniu zgodności planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie, uchwalonego uchwałą nr XXIV/187/12 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 29 października 2012 r.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Wojewoda zarzucił podjęcie § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 28 u.p.z.p., § 8 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „przeznaczonych na zabudowę”, § 8 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „przeznaczonych pod nową zabudowę”, § 10 ust. 2 pkt 5–7 oraz § 11 ust. 2 pkt 4 i 5 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 – dalej r.M.I.) oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 2 Konstytucji RP, § 10 ust. 4 pkt 1 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej w skrócie u.d.p.), § 10 ust. 4 pkt 2 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I. oraz art. 40 ust. 1 u.d.p.

Formułując powyższe zarzuty organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności: § 3 ust. 1 pkt 5, § 8 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „przeznaczonych na zabudowę”, § 8 ust. 3 pkt 2 we fragmencie „przeznaczonych pod nową zabudowę”, § 10 ust. 2 pkt 5–7, § 10 ust. 4 pkt 1 i pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że Rada w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały zdefiniowała pojęcia używane w tekście planu, m.in. określiła powierzchnię zabudowy jako „powierzchnię kondygnacji parterowej budynku lub sumę powierzchni kondygnacji parterowych budynków znajdujących się na danym terenie, liczonej w zewnętrznym obrysie murów wraz z prześwitami i podcieniami”. Tymczasem według art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Autor skargi podniósł, że ustawa nie definiuje co prawda pojęcia „wskaźnika intensywności zabudowy” jednakże z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki. Jak natomiast wynika z postanowień uchwały, Rada określając pojęcie powierzchni zabudowy jako element obligatoryjnego wskaźnika odniosła się jedynie do parterowych kondygnacji czym dopuściła się modyfikacji przepisu ustawowego oraz przekroczenia kompetencji ustawowych. Dalej organ nadzoru wskazał, że termin kondygnacja został zdefiniowany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690). Zgodnie z § 4 pkt 16 kondygnacja to pozioma nadziemna lub podziemna część budynku, zawarta pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. Mając zatem na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz postanowienia cytowanego wyżej rozporządzenia organ nadzoru przyjął, że ustawodawca wskazał jak należy rozumieć termin całkowita zabudowa. Co prawda nie zdefiniował tego pojęcia wprost, ale z brzmienia tego przepisu wynika, że chodzi zarówno o kondygnacje nadziemne, jak i podziemne. W przekonaniu organu nadzoru określając wskaźnik intensywności zabudowy należy brać pod uwagę stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki. Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały w zaskarżonym zakresie dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej, tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., co stanowi istotne naruszenie tego artykułu oraz naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908).

W uzasadnieniu zarzutu skierowanego wobec § 8 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały, organ nadzoru podniósł, że mocą tego przepisu realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., Rada określiła zasady scalania i podziału nieruchomości. W zapisach tych ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem działki przeznaczonej pod zabudowę. Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w art. 2 pkt 12 u.p.z.p., należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej w skrócie u.g.n.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. W § 4 pkt 8 r.M.I. określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu 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. Wobec powyższego ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n., a nie parametry działek budowlanych. W związku z tym konieczne jest stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

W dalszej części przedstawionej argumentacji organ nadzoru wskazał, że mocą § 10 ust. 2 pkt 5–7 oraz § 11 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 uchwały Rada uregulowała parametry działek charakterystyczne dla działek uzyskiwanych w procedurze scalania i podziału. Według organu nadzoru niezależnie od rzeczywistej intencji Rady zapisy te powinny zostać wyeliminowane z uchwały, jako niezgodne z prawem. W tym zakresie autor skargi wskazał, że gdyby przyjąć, iż zapisy te faktycznie dotyczą procedury scalania i podziału, to wobec faktu umieszczenia tych samych parametrów w § 8 uchwały dot. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, należy uznać je za powtórzenie wewnętrzne, co czyni je bezprzedmiotowymi. Natomiast uznając te zapisy za parametry działek budowlanych określonych w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., to według Wojewody należy stwierdzić ich nieważność bowiem zgodnie z tym artykułem Rada może określić w planie tylko minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Ponadto organ nadzoru wskazał, że określenie innych parametrów takich działek należy uznać także za naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Dalej autor skargi podniósł, że w § 10 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały Rada Miejska uzależniła lokalizację nowych zjazdów z dróg, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów handlowych, urządzeń technicznych i zieleni w pasie drogowym od uzyskania zgody zarządcy drogi. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I. Według autora skargi w przepisach u.p.z.p. i r.M.I. wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 10 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały organ nadzoru zauważył, że kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządców, czyli ich ustawowych kompetencji. Wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale. Ponadto zauważył, że zadania zarządców dróg reguluje art. 20 u.d.p. Zgodnie z pkt 8 tego artykułu jednym z zadań zarządcy jest wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych. Takie zezwolenia udzielane są w formie decyzji administracyjnej. Z powyższego wynika, iż na lokalizację obiektów w pasie drogowym zezwala zarządca na mocy przepisów ustawowych. Rada Miejska nie ma kompetencji do powtarzania lub konkretyzowania uprawnień i zadań innych organów w postępowaniu administracyjnym. Dodatkowo autor skargi przywołał art. 29 ust. 1 i art. 40 ust. 1 u.d.p. Wobec powyższego

według organu nadzoru zgoda zarządców dróg w formie decyzji administracyjnej jest literalnie wymagana przez przywołane przepisy. W przekonaniu autora skargi nie ma także znaczenia czy zgoda określonego podmiotu jest już wymagana przez ustawodawcę na mocy innych regulacji, czy niewymagalna – a bezprawnie wprowadzona przez Radę. Podkreślono, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna ściśle normować elementy wynikające z przepisu upoważniającego i nie może wykraczać poza jego zakres.

Organ uchwałodawczy, reprezentowany przez Burmistrza Obornik Śląskich, odpowiadając na skargę wniósł o jej odrzucenie w zakresie zarzutów dotyczących § 3 ust. 1 pkt 5, § 10 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 oraz § 11 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały oraz o uwzględnienie skargi w pozostałym zakresie. Odnośnie zarzutu Wojewody Dolnośląskiego względem podjęcia § 3 ust. 1 pkt 5 kwestionowanej uchwały wprowadzającego definicję pojęcia powierzchni zabudowy z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wyjaśniono, że skarżona uchwała była opracowywana na podstawie uchwały nr 0150/XXVII/156/08 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Uraz. Pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, na które powołuje się skarżący zostało doprecyzowane w art. 1 pkt 1 a ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871, dalej zwana ustawą nowelizującą), która wprowadziła nowe brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.” Zwrócono uwagę, iż co prawda przepis ten obowiązuje od 20 października 2010 r., jednak zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Zgodnie zaś z dotychczasowym (czyli obowiązującym przed wejściem w życie zmiany ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r.) brzmieniem tego przepisu w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Nie ma tu jednak doprecyzowania co oznacza wskaźnik intensywności zabudowy zatem przyjęto, tak jak i w innych planach opracowywanych na podstawie uchwał podjętych przed wejściem w życie zmiany ustawy, że wskaźnik intensywności zabudowy będzie wyrażony poprzez stosunek powierzchni zabudowy działki do powierzchni samej działki wyrażony w procentach – stąd w uchwale znalazł się niekwestionowany przez organ nadzoru zapis § 11 ust. 2 pkt 7, a brak w nim określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy według brzmienia obowiązującego od 20 października 2010 r. W przypadku skarżonej uchwały zdefiniowanie powierzchni zabudowy służyło określeniu procentowego wskaźnika intensywności zabudowy, a nie określeniu maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, którą obowiązkowo podaje się w miejscowych planach opracowywanych od października 2010 r. Dalej, odnosząc się do zarzutu Wojewody Dolnośląskiego co do podjęcia § 10 ust. 2 pkt 5–7 i § 11 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 kwestionowanej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., wyjaśniono, że kwestionowane zapisy określające parametry działek dla zabudowy jednorodzinnej wolno stojącej i zabudowy zagrodowej nie stanowią powtórzenia zapisów dotyczących parametrów działek uzyskiwanych w procedurze scalania i podziału nieruchomości te bowiem są określone w § 8 ust. 3 uchwały. Kwestionowane zapisy stanowią w części wypełnienie umocowania zawartego w 15 ust. 3 pkt. 10 u.p.z.p. do określenia minimalnej powierzchni działek budowlanych. Co prawda nie ma użytego tam słowa działka budowlana jednak użyte w uchwale sformułowania: „działki dla zabudowy (jednorodzinnej) wolno stojącej” czy też „działki dla zabudowy zagrodowej” są tożsame z terminem działki budowlanej bowiem określają przeznaczenie działki gruntu pod określony typ zabudowy co koresponduje z definicją działki budowlanej zawartej w art. 2 pkt 12 u.p.z.p. Natomiast co do określenia w § 10 ust. 2 pkt 7 i § 11 ust. pkt 5 uchwały minimalnej szerokości frontu wydzielanych działek budowlanych przyznano, że brak w przepisach ustawy i rozporządzenia kompetencji do ustalania tego parametru działek budowlanych w miejscowym planie i wniesiono o uchylenie w tym zakresie zaskarżonych zapisów. Zgodzono się również z argumentacją organu nadzoru co do zgłoszonych zarzutów względem § 10 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały podnosząc jednocześnie, iż zakwestionowane zapisy, odnoszące się do warunków lokalizacji nowych zjazdów z drogi wojewódzkiej, jak i do warun-

ków lokalizacji w pasie drogowym elementów zagospodarowania terenu, zostały wprowadzone na wniosek zarządcy drogi wojewódzkiej, tj. Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei.

Organ nadzoru w piśmie procesowym z dnia 28 sierpnia 2013 r. cofnął skargę w zakresie zaskarżonego § 3 ust. 1 pkt uchwały, podtrzymując jednocześnie pozostały zakres skargi. Na rozprawie w dniu 22 października 2013 r. obie strony podtrzymały swoje stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., zwanej dalej u.p.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.

Po myśli art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W tym miejscu wymaga podkreślenia brak wiążącego charakteru podniesionych w skardze wniosków i zarzutów skargi oraz powołanej podstawy prawnej. Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06).

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. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

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.

Rozważania należało rozpocząć od omówienia kwestii dotyczącej pierwotnego zgłoszenia przez organ nadzoru zarzutu podjęcia § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez wprowadzenie definicji pojęcia powierzchni zabudowy jako „powierzchni kondygnacji parterowej budynku lub sumę powierzchni kondygnacji parterowych budynków znajdujących się na danym terenie, liczonej w zewnętrznym obrysie murów wraz z prześwitami i podcieniami”. Słusznie w odpowiedzi na skargę organ uchwałodawczy wskazywał, iż w tym zakresie istotne znaczenie miała przyjęta w art. 4 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej reguła intertemporalna, zgodnie z którą „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W badanym postępowaniu, jak wynika to z dołączonej dokumentacji planistycznej, i co znajduje potwierdzenie w zapisie redakcyjnym samej skarżonej uchwały, Rada Miejska w Obornikach Śląskich w dniu 17 czerwca 2008 r. podjęła uchwałę nr 0150/XXVII/156/08 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Uraz. W tej sytuacji, kiedy uchwała inicjującą procedurę planistyczną została podjęta przed dniem 21 października 2010 r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, dopuszczalnym było zdefiniowanie terminu powierzchnia zabudowy, gdyż w poprzednim stanie

prawnym w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie definiowano pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W myśl art. 60 u.p.p.s.a. skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. W doktrynie przyjmuje się, że dopuszczalne jest również cofnięcie skargi w części (tak zwłaszcza B. Dauter (w:) B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, s. 160, i J. P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2006, s. 182).

Z przyczyn wyżej omówionych Sąd nie znalazł podstaw do uznania cofnięcia w tym zakresie skargi za niedopuszczalne, dlatego też w pkt I sentencji wyroku, uwzględniając treść art. 161 § 1 pkt 1 u.p.p.s.a., postanowił umorzyć postępowanie co do żądania stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do rozważań, odnoszących się do dalszych zarzutów podniesionych w skardze, należy je rozpocząć od omówienia w pierwszej kolejności zarzutów, których zasadność Sąd podziela. Zaznaczyć wypada, że w tych kwestiach w istocie nie było sporu pomiędzy stronami, co spowodowane było w dużej mierze ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych i dotychczasowymi poglądami doktryny.

Zgodzić się trzeba z Wojewodą Dolnośląskim, iż w zaskarżonej uchwale w rozdziale 3 odnoszącym się do szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada wadliwie posłużyła się pojęciami „działek przeznaczonych na zabudowę” (§ 8 ust. 3 pkt 1) i „działek przeznaczonych pod nową zabudowę” (§ 8 ust. 3 pkt 2), zamiast ogólnym terminem „działka” w rozumieniu art. 4 pkt 3 u.g.n. taka konstatacja wynika z brzmienia § 4 pkt 8 r.M.I. jednoznacznie stanowiącego, że „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”.

Dalej za zasadne należało uznać zarzuty dotyczące niezgodnego z normami określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. sformułowania treści § 10 ust. 4 zaskarżonej uchwały. Przypomnieć można, iż w tej jednostce redakcyjnej uzależniono od zgody zarządcy drogi zarówno lokalizację nowych zjazdów (pkt 1), jak też lokalizację nośników reklamowych, tymczasowych obiektów handlowych, urządzeń technicznych i zieleni w pasie drogowym (pkt 2). Słusznie organ nadzoru zauważył, iż w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 r.M.I. wskazano jednoznacznie materię przekazaną organowi uchwałodawczemu do uregulowania, dlatego też nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Trafnie postawiono też tezę, iż rada gminy nie ma kompetencji do powtarzania lub konkretyzowania uprawnień i zadań innych organów w postępowaniu administracyjnym, bowiem zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami, są określone w aktach rangi ustawy (tutaj w przepisach u.d.p.) i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Na zakończenie za trafny należało również uznać zarzut odnoszący się do naruszenia art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w kontekście określenia w § 10 ust. 2 pkt 7 i w § 11 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały dodatkowych parametrów działek budowlanych, tj. podania minimalnej szerokości frontu działki, w sytuacji gdy w planie można określić tylko minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt II sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., zaś w pkt IV sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a.

Odmienne natomiast należało ocenić zasadność pozostałych sformułowanych w skardze zarzutów organu nadzoru co do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 r.M.I. w kontekście przyjętej treści § 10 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 oraz § 11 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały. Wojewoda wskazywał, iż niezależnie od rzeczywistej intencji Rady zapisy te powinny zostać wyeliminowane z uchwały, jako niezgodne z prawem. Gdyby bowiem przyjąć, że zapisy te faktycznie dotyczą procedury scalania i podziału, to wobec faktu umieszczenia tych samych parametrów w § 8 uchwały dotyczącym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, należy uznać je za powtórzenie wewnętrzne, zaś gdyby były to parametry działek budowlanych określonych w art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. to należałoby uznać to za naruszenie tego przepisu, skoro rada może określić w planie tylko minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zgodzić się należy z organem uchwałodawczym, że zakwestionowane powyżej przepisy planu miejscowego, pomimo ujęcia ich w rozdziale 3 (szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości) nie są powtórzeniem zapisów § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a) i lit. b) uchwały dotyczących parametrów działek uzyski-

wanych w procedurze scalania i podziału nieruchomości. Pomimo braku wyraźnego odniesienia do terminu „działka budowlana” nie powinno budzić większych wątpliwości, iż użyte w tej części zaskarżonej uchwały sformułowania „działki dla zabudowy (jednorodzinnej) wolno stojącej” i „działki dla zabudowy zagrodowej” są w istocie synonimem działki budowlanej w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 12 u.p.z.p., przy czym dodatkowo określają przeznaczenie działki gruntu pod dany typ zabudowy. W konsekwencji przyjąć można, zgodnie ze stanowiskiem rady gminy, że wskazane zapisy stanowią wypełnienie umocowania zawartego w 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. do określenia minimalnej powierzchni działek budowlanych.

Z tych też wyżej wskazanych względów co do pozostałej części skargi należało na podstawie art. 151 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt III sentencji wyroku.

Zawarte w pkt V sentencji wyroku orzeczenie o kosztach wydano 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 2002 r. 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.), zasądzając je na rzecz organu nadzoru w jednej trzeciej wysokości z uwagi na częściowe uwzględnienie skargi.