



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 lipca 2013 r.

Poz. 4274

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 57/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 marca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 marca 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Czernica

z dnia 30 sierpnia 2011 r. nr IX/87/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej 1. § 11 ust. 4, § 15 ust. 7 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 7 pkt 3, 2. § 15 ust. 5 pkt 1, § 16 ust. 5 pkt 1 i 2, § 22 ust. 5 pkt 1, 3. § 11 ust. 3 we fragmencie „budowlanych” i ust. 5 we fragmencie „budowlanych”, § 15 ust. 7 pkt 3 lit. a we fragmencie „budowlanej”, § 16 ust. 7 pkt 3 lit. a we fragmencie „budowlanej” i lit. b we fragmencie „budowlanej”, § 17 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 2 we fragmencie „budowlanej” i pkt 3 we fragmencie „budowlanej”, § 21 ust. 7 pkt 2 we fragmencie „budowlanej” i pkt 3 we fragmencie „budowlanej”, 4. § 12 ust. 2 lit. d we fragmencie „za zgodą operatora gazociągów i na koszt inwestora”, § 28 pkt 8 lit. b i c, 5. § 21 ust. 6 pkt 6 lit. a we fragmencie „na warunkach i za zgodą zarządcy drogi” i lit. b we fragmencie „na warunkach i za zgodą zarządcy dróg”, § 27 ust. 4 pkt 2 lit. d we fragmencie „na warunkach i za zgodą zarządcy drogi” i lit. e we fragmencie „na warunkach i za zgodą zarządcy drogi” oraz ust. 6 pkt 2 i ust. 7 we fragmencie „a także uzyskania zgody zarządcy drogi”, 6. § 12 ust. 2 lit. b oraz lit. c tiret trzeci we fragmencie „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatora gazociągu”, § 13 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatorów tychże sieci” i pkt 5 we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właściwym zarządcą sieci i urządzeń uzbrojenia technicznego”, 7. § 28 pkt 1 lit. a we fragmencie „oraz na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 2 lit. a we fragmencie „oraz na**

warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 3 lit. b we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem”, pkt 4 lit. d we fragmencie „w uzgodnieniu z dyspozytorem sieci energetycznej”, pkt 5 lit. a we fragmencie „oraz w uzgodnieniu z operatorem sieci” i lit. c we fragmencie „i za zgodą ... lub właściciela drogi” oraz pkt 7 lit. a we fragmencie „na warunkach uzgodnionych z właścicielem lub zarządcą sieci”

**II. oddała skargę w pozostałym zakresie**

**III. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt. I nie może być wykonana**

**IV. zasądza od Rady Gminy Czernica na rzecz skarżącego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej u.s.g. t. jedn. z 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały nr IX/87/2011 Rady Gminy Czernica z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica zarzucając, że przy jej wydaniu naruszono art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwaną dalej u.p.z.p. (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz § 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) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. albowiem zdaniem organu nadzoru określone w § 15 ust. 7 pkt 3 lit. „b”, w § 17 ust. 7 pkt 3 i w § 11 ust. 4 uchwały w ramach zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości minimalne powierzchnie dla nowo wydzielanej działki budowlanej pozostają w sprzeczności z postanowieniami w tym zakresie określonymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (przyjętego uchwałą nr VIII/38/2007 Rady Gminy Czernica z dnia 29 czerwca 2007 r.). W konsekwencji stwierdzenie nieważności tych postanowień uchwały spowoduje, że uchwała w przypadku terenów 1MN, 2MN, 3MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) i 1MW (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) zostanie pozbawiona jednego z obligatoryjnych elementów zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, tj. powierzchni działek. Organ nadzoru zauważył nadto, że w przypadku terenu 1U (teren usług), mimo brzmienia § 18 ust. 8 uchwały („Dla terenów, o których mowa w ust. 1 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości-ustala się zakaz podziału nieruchomości z uwzględnieniem ustaleń zawartych w § 11 ust. 3 pkt 3”), w ogóle nie zostały ustalone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, albowiem Rada nie wskazała w uchwale jakie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające odstępnie w tym przypadku od określenia zasad. W ocenie organu nadzoru konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości (a nie tylko odnośnie ww. postanowień) wynika z faktu, że pozostawienie ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla pozostałych terenów objętych planem, spowodowałoby zmianę intencji Rady uchwalającej przedmiotowy plan oraz brak możliwości jego prawidłowego wykonania w takiej sytuacji.

Ponadto organ nadzoru zarzucił, że postanowienia § 3 ust. 3, § 4 ust. 1 pkt 22, § 11 ust. 3 pkt 3, § 18 ust. 8 i § 20 ust. 8 uchwały oraz załącznik nr 1 a do tej uchwały w zakresie określenia orientacyjnych linii podziałów geodezyjnych, w sposób istotny naruszają przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i art. 93-99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zwanej dalej u.g.n. (t. jedn. z 2010 r., Dz. U. Nr 102, poz. 651 ze zm.) albowiem w ocenie skarżącego zawierają one niedozwolone w tego rodzaju uchwale regulacje dotyczące warunków podziału geodezyjnego nieruchomości.

Organ nadzoru wniósł także o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 3 we fragmencie: „budowlanych”, ust. 4 we fragmencie: „budowlanej” i ust. 5 we fragmencie: „budowlanych”, § 15 ust. 7 pkt 3 lit. „a” we fragmencie: „budowlanej” i lit. „b” we fragmencie: „budowlanej”, § 16 ust. 7 pkt 3 lit. „a” we fragmencie: „budowlanej” i lit. „b” we fragmencie: „budowlanej”, § 17 ust. 7 pkt 2 we fragmencie: „budowlanej” i pkt 3 we fragmencie: „budowlanej”, § 19 ust. 8 pkt 2 we fragmencie: „budowlanej” i pkt 3 we fragmencie: „budowlanej” oraz § 21 ust. 7 pkt 2 we fragmencie: „budowlanej” i pkt 3 we fragmencie: „budowlanej” jako naruszających art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia w związku z posłużeniem się przy określaniu zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości pojęciem „działka budowlana” (zdefiniowanym w art. 2 pkt 12 u.p.z.p.), zamiast wymaganym przez przepisy pojęciem „działka” w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 u.g.n.

Skarżący zauważył, że w sytuacji stwierdzenia przez tut. Sąd wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 945/11) nieważności § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały (nakładającego na inwestora obowiązek uzyskania zezwolenia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wykonywanie robót budowlanych i ziemnych na terenie i w bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych oraz obowiązek przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych), postanowienia § 15 ust. 5 pkt 1, § 16 ust. 5 pkt 1 i 2 oraz § 22 ust. 5 pkt 1 uchwały odsyłające do przedmiotowego § 7 ust. 2 również powinny zostać usunięte z obrotu prawnego jako naruszające przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Organ nadzoru wystąpił również o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 2 lit. „d” uchwały we fragmencie: „na koszt inwestora” i § 28 pkt 8 lit. „c” uchwały we fragmencie: „na koszt własny inwestora” jako naruszających art. 14 ust. 1 u.p.z.p., gdyż wprowadzenie w planie miejscowym zobowiązania inwestora do pokrycia kosztów modernizacji sieci gazociągów oraz sieci urządzeń melioracyjnych jest – zdaniem skarżącego niedopuszczalne z uwagi na zakres i treść planu, a także na charakter wprowadzonych zobowiązań.

Jako przekraczające kompetencje Rady organ nadzoru uznał także postanowienia § 28 uchwały, w którym Rada określając szczegółowe zasady budowy systemów infrastruktury technicznej w punkcie 8 lit. „b” i „c” tego paragrafu w zakresie melioracji wodnych postanowiła, że w przypadku uszkodzenia sieci drenarskiej w wyniku prac inwestycyjnych:

- 1) należy opracować dokumentację przebudowy istniejącego systemu drenarskiego w sposób zapewniający sprawne jego działanie na terenach przyległych,
- 2) uzgodnić dokumentację z odpowiednim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych,
- 3) dokonać przebudowy istniejącej sieci drenarskiej na koszt własny inwestora pod nadzorem inspektora z uprawnieniami w zakresie melioracji.

Skarżący zaznaczył, że przedmiotowa materia jest już szczegółowo uregulowana przez przepisy m.in. art. 65 ust. 1 pkt 1 i art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 145). W związku z powyższym w jego ocenie § 28 pkt 8 lit. „b” i „c” uchwały w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. i przywołane przepisy ustawy Prawo wodne.

Podobny zarzut organ nadzoru postawił żądając stwierdzenia nieważności § 12 ust. 2 lit. „b” lit. „c” tiret trzecie uchwały we fragmencie: „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatora gazociągu” i lit. „d” we fragmencie: „za zgodą operatora gazociągów”, § 13 ust. 2 pkt 4 we fragmencie: „po uzgodnieniu i na warunkach określonych przez operatorów tychże sieci” i pkt 5 we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych w właściwym zarządcą sieci u urządzeń uzbrojenia technicznego”, jako naruszających art. 32 ust. 1 pkt 2, art. 33 ust. 2 i 3 oraz art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) oraz § 115, § 116 i § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury zarzucił z kolei organ nadzoru postanowieniom § 28 pkt 1 lit. „a” uchwały we fragmencie: „oraz na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 2 lit. „a” we fragmencie: „oraz na warunkach uzgodnionych z zarządcą sieci”, pkt 3 lit. „b” we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z właścicielem”, pkt 4 lit. „d” we fragmencie: „w uzgodnieniu z dyspozytorem sieci energetycznej”, pkt 5 lit. „a” we fragmencie: „oraz w uzgodnieniu z operatorem sieci” i lit. „c” we fragmencie: „i za zgodą właściciela drogi” oraz pkt 7 lit. „a” we fragmencie: „na warunkach uzgodnionych z właścicielem i zarządcą sieci”. Organ nadzoru stwierdził, że niedopuszczalne jest przyznanie przez Radę uprawnień określonym podmiotom i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Postanowienia § 21 ust. 6 pkt 6 lit. „a” uchwały we fragmencie: „na warunkach i za zgodą zarządcy drogi” i lit. „b” we fragmencie: „na warunkach i za zgodą zarządcy dróg” oraz § 27 ust. 4 pkt 2 lit. „d” we fragmencie: „na warunkach i za zgodą zarządcy drogi” i „e” we fragmencie: „na warunkach i za zgodą zarządcy drogi”, ust. 6 pkt 2 i ust. 7 we fragmencie: „a także uzyskania zgody zarządcy drogi” oraz § 28 pkt 4 lit. „e” we fragmencie: „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” i pkt 5 lit. „c” we fragmencie: „i za zgodą właściwego zarządcy drogi”, w ocenie organu nadzoru stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn. z 2007 r. Dz. U. Nr 19, poz. 115 ze zm.). Organ zauważył, że to przepisy ustawy o drogach publicznych kompleksowo regulują m.in. kwestię lokalizacji oraz zakazów lokalizacji zjazdów z drogi publicznej klasy zbiorczej (KDZ), drogi publicznej klasy głównej (KDG (KDZ)) oraz dróg publicznych klasy lokalnej (KDL), a kompetencje w tym zakresie przyznane zostały przez ustawodawcę odpowiednim zarządcom dróg.

W odpowiedzi na skargę Gmina Czernica wniosła o jej oddalenie w uzasadnieniu podkreślając, że ustalona minimalna powierzchnia działek faktycznie odbiega od powierzchni ustalonej w Studium, jednakże istniejące powierzchnie działek w miejscowości Czernica zawierają się w granicach 700,0 m<sup>2</sup> do 1200,0 m<sup>2</sup> i więcej. Dodała, że w opracowywanym planie miejscowym ustalono dla części terenów mieszkaniowych powierzchnie zgodne ze Studium i podniosła, że w związku z zapotrzebowaniem społecznym na mniejsze działki, Rada chciała stworzyć bardziej zróżnicowaną ofertę dla przyszłych nabywców, uznając jednocześnie, że zmniejszenie powierzchni działek na części terenu (1MN, 2MN i 3MN oraz uzupełniająca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna na części terenu oznaczonego symbolem 1MW) nie jest istotnym naruszeniem prawa. Według organu istotne naruszenie prawa nastąpiłoby w sytuacji, gdyby nie ustalono parametrów dla wydzielonych działek i wskazała, że w praktyce powinno się dopuszczać bardziej elastyczne podejście do projektowanych terenów. Zaznaczyła, że sztywne ustalanie zasad w opracowaniu o tak dużym stopniu ogólności jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego często prowadzi do „ułamnych” rozstrzygnięć na poziomie planów miejscowych, które są już opracowaniami dosyć szczegółowymi. Organ wyjaśnił, że w przypadku terenu 1U (teren usług zdrowia i oświaty z dopuszczeniem budynków mieszkalnych), w § 18 ust. 8 zaskarżonej uchwały ustalono zakaz podziału nieruchomości z uwzględnieniem ustaleń zawartych w § 11 ust. 3 pkt 3 albowiem teren ten przeznaczony został w planie pod budowę ośrodka leczniczo-wychowawczego dla dzieci chorych na zespół Kannerera. Dodała, że dzieci te przebywać będą na terenie ośrodka pod opieką lekarzy, tam będą uczęszczać do szkoły i tam będą mieszkać w małych domach mieszkalnych (możliwa opieka rodziców). Realizacja takiej idei możliwa będzie jedynie w sytuacji, kiedy teren na którym zlokalizowano ośrodek nie będzie mógł być dzielony na części (zgodnie z zamiarem inwestorów).

Organ odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego postanowień § 3 ust. 3 i § 4 ust. 1 pkt 22 uchwały stwierdził, że regulacje te należy rozumieć dokładnie tak, jak zostały sformułowane i z żadnego kontekstu uchwały nie wynika, że należy je traktować jako obowiązujące ustalenia planu. Dodał, że w praktyce urbanistycznej, projektant przy wyznaczaniu na planie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej opracowuje w trybie roboczym koncepcję podziału terenu na działki. Podział terenu na działki to nie tylko realizacja ustaleń uchwały w zakresie spełnienia wymaganych parametrów dotyczących działek (szerokość, powierzchnia i kąt usytuowania w stosunku do drogi) lecz także realizacja ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony krajobrazu kulturowego czy wreszcie podstawowych zasad kształtowania kompozycji funkcjonalno-przestrzennej. W ocenie organu ograniczenie się w planie do podania jedynie podstawowych parametrów dotyczących minimalnej i/lub maksymalnych powierzchni, szerokości i kąta usytuowania w stosunku do drogi często prowadzi do sytuacji, która nie ma nic wspólnego z ładem przestrzennym i podstawowymi zasadami kompozycji urbanistycznej.

Ustosunkowując się do zarzutów dotyczących zapisów uchwały we fragmentach: „po uzgodnieniu z ...”, „na koszt własny inwestora”, „na warunkach i za zgodą ...”, a także „działka budowlana” organ podniósł, że wynikają one z przeprowadzonych zgodnie z procedurą uzgodnień planu. Dodał, że niejednokrotnie zmiana zapisów polegająca na wykreśleniu tych fragmentów skutkowałą kolejnym negatywnym uzgodnieniem planu. Organ zauważył przy tym, iż powyższe zapisy w ramach nadzoru mogły być uchylone już przy pierwszym uchwalaniu planu miejscowego, gdyż uchwała Rady Gminy Czernica nr XXXII/273/2010 z dnia 5 marca 2010 r. nie odbiegała treścią od zaskarżonej uchwały i różnica polegała jedynie na braku ustalenia stawki procentowej dla terenów rolnych (symbol 1R i 2R), na podstawie której ustalana jest opłata z tytułu ewentualnego wzrostu wartości nieruchomości. Organ nadzoru nie zwrócił jednak wówczas uwagi na rzekomo oczywiste naruszenia prawa. W ocenie organu niedopuszczalna wydaje się sytuacja, w której plan miejscowy jest dopuszczany do obrotu prawnego przez okres 16 miesięcy i następnie ponownie zaskarżany, bowiem jego obowiązywanie pociąga za sobą wiele często nieodwracalnych skutków prawnych. W nawiązaniu do tych zarzutów pełnomocnik organu na rozprawie wniósł o odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a., skoro organ nadzoru po raz trzeci zaskarżył ten sam plan miejscowy oraz art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., gdyż organ nadzoru nie był upoważniony do kolejnego ponowienia postępowania nadzorczego i wykorzystania już dwukrotnie zrealizowanej kompetencji nadzorczej, a ponadto wniósł o rozważenie podstawy niedopuszczalności skargi z art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. gdyby uznać, że organ nadzoru powinien być związany terminem do złożenia skargi. Pełnomocnik skarżącego wniósł o nieuwzględnienie zarzutu niedopuszczalności skargi oraz zgłosił ewentualny wniosek skargi stwierdzenia nieważności jedynie wskazanych szczegółowo przepisów zaskarżonego planu, nie zaś uchwały w całości. Podkreślił jednocześnie, że stan niezgodności planu z ustaleniami Studium oraz pominięcie obligatoryjnych składników uchwały powinno prowadzić w zasadzie do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

## Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie należało rozważyć zarzut niedopuszczalności skargi, gdyż dopiero jego nieuwzględnienie otwierało możliwość rozstrzygnięcia merytorycznego. Zarzuty organu odnoszą się do zagadnień prawnych ocenianych lub rozstrzyganych niejednolicie, kontrowersyjnych w nauce prawa i orzecznictwie sądowym. Sąd w tym zakresie przychylił się do przeważającego stanowiska, dopuszczającego możliwość wielokrotnego wykorzystania kompetencji nadzorczych przez wojewodę oraz nieograniczającego terminem możliwości wniesienia przez organ nadzoru skargi do sądu administracyjnego (art. 93 u.s.g., Komentarz A. Matana lub G. Jyż wraz z powołanym tam orzecznictwem i literaturą prawniczą, wyrok sygn. akt II OSK 320/05 ONSA i WSA 2006/1/7). Skutecznemu procesowo wniesieniu skargi nie sprzeciwia się również wzgląd na powagę rzeczy osądzonej. Według uzasadnienia zarzutu, znajdującego potwierdzenia w materiale sprawy, tut. Sąd najpierw prawomocnie stwierdził nieważność planu miejscowego dla tego samego obszaru w całości. Nie miało znaczenia dla omawianego zarzutu, że poszczególne postanowienia unieważnionego planu zostały powtórzone w obecnie zaskarżonej uchwale, zaś ani skarżący poprzedni plan organ nadzoru, ani Sąd w tamtej sprawie, nie wskazali na brak zgodności z prawem tych postanowień. Po ponownym uchwaleniu planu organ nadzoru zaskarżył uchwałę w zakresie § 7 ust. 2. Jak wielokrotnie wywodził tut. Sąd, sąd administracyjny jest zasadniczo związany zakresem zaskarżenia planu miejscowego przez organ nadzoru (patrz wyroki sygn. II SA/Wr 936/11, II SA/Wr 490/12 i II SA/Wr 714/12 w nawiązaniu do wyroków SA/Wr 258/93 OSP 1995/3/52 i SA/Kr 1161/06). Jak wskazano, zasada niezwiązania sądu granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.) nie oznacza braku związania granicami przedmiotu zaskarżenia (por. uchwała OPS 12/96 ONSA 1997/3/104). Nie znajdują uzasadnienia poglądy, że organ nadzoru zaskarża uchwałę w całości, chociaż skarga odnosi się do oznaczonych fragmentów planu miejscowego. Zaskarżona uchwała podlegała uprzednio kontroli legalności w zakresie § 7 ust. 2, nie było podstaw do rozszerzenia tej sądowej kontroli na całą uchwałę i Sąd w wyroku stwierdzającym nieważność tego przepisu nie twierdził o dokonaniu badania zgodności z prawem innych jeszcze przepisów uchwały. Nie ma zatem w nin. sprawie ponownego badania legalności uchwały, gdyż skarga nie dotyczy § 7 ust. 2, zaś wyrok dotyczący tego przepisu nie stwierdza zgodności z prawem pozostałych przepisów, obecnie zaskarżonych. Obojętne są przyczyny, dla których organ nadzoru zaniechał zaskarżenia tych innych przepisów w poprzednich skargach, czy to nie dostrzegając ich niezgodności z prawem, czy to uznając wówczas naruszenia prawa za nieistotne. Praktyka taka może budzić zastrzeżenia, ale brakuje ustawowej podstawy do odebrania organowi nadzoru możliwości ponownego zaskarżenia danej uchwały, o ile nie zachodzi naruszenie powagi rzeczy osądzonej. Granice materialnej prawomocności wyroku i jej negatywnego aspektu wynikają m.in. z zakresu zaskarżenia i przedmiotu sądowego rozpoznania, opisanego w uzasadnieniu wyroku. Sąd do tej pory nie orzekał w przedmiocie legalności obecnie zaskarżonych postanowień uchwały. Można dalej zauważyć, że właśnie z uwagi na wymóg badania zasięgu powagi rzeczy osądzonej, należy w wyroku oddalającym skargę w sposób wyraźny oznaczyć zakres zaskarżenia uchwały przez organ nadzoru, zaś w wyroku częściowo uwzględniającym skargę zawierać w sentencji rozstrzygnięcie o częściowym oddaleniu skargi. Z brzmienia art. 147 § 1 p.p.s.a. wcale nie wynika zakaz oddalenia skargi w pozostałej części, bowiem przepis ten odnosi się do wyroku uwzględniającego skargę, czyli tego zakresu rozstrzygnięcia. Podstawę prawną wyroku w części oddalającej skargę jest art. 151 p.p.s.a. Skutki prawne tego oddalenia będą wynikały z uzasadnienia wyroku. Jeżeli w sposób wyraźny sąd stwierdzi, że badał legalności wszystkich przepisów uchwały i uznał je w części nie objętej rozstrzygnięciem uwzględniającym skargę za zgodne z prawem, wówczas jej zaskarżenie przez podmiot indywidualny będzie niedopuszczalne (art. 101 ust. 2 u.s.g.). O ile zaś sąd ograniczył kontrolę do przepisów oznaczonych w skardze organu nadzoru, to skarga podmiotu indywidualnego będzie dopuszczalna (por. cyt. Komentarz A. Matana przy art. 101 u.s.g., wyroki II OSK 1806/12, II OSK 2025/11 lub II OSK 1333/10).

Kończąc rozważania wstępne wskazać należy, że ustawy nie ustanawiają kryteriów wyboru rozstrzygnięć stwierdzających nieważność uchwały w całości albo w części. Podpowiedzi doktrynalne i rozbieżna praktyka orzecznicza nie pozwalają na klarowne określenie tych kryteriów. Mamy tutaj do czynienia z materią wysoce oceną, zaś wzmianki o przyczynach wyboru jednego z tych rozstrzygnięć nie zawsze są jasne lub umożliwiające poczynienie uogólnień. Można zauważyć, że stwierdzenie nieważności uchwały nie oznacza ostatecznego zakończenia procedury planistycznej, lecz zakłada, przeciwnie, że organ ponownie uchwali plan miejscowy nie zawierający już naruszeń prawa wytkniętych w prawomocnym wyroku sądowym. Nie powinny być poważnie wyrażane obawy, że organ poprzestanie na okrojonym przez wyrok planie miejscowym i w obrocie prawnym pozostanie ułomny akt normatywny. Niekiedy dokonuje się oceny, czy pozostawione w mocy ustalenia planu mogą być stosowane samodzielnie, przez pewien czas potrzebny na uzupełnienie planu. Dokonuje się

oceny rodzaju i wagi naruszeń prawa daną uchwałą, chociaż niestety oceny sądowe w podobnych stanach faktycznych i prawnych poszczególnych spraw są rozbieżne. W nin. sprawie naruszenia prawa nastąpiły w zakresie części wymaganych ustaleń oraz odnośnie terenów zajmujących niewielką część obszaru planu. Po częściowym stwierdzeniu nieważności, ustalenia w pewnym zakresie już nie naruszają prawa, zaś w pozostałym ich doprowadzenie do stanu zgodności z prawem wymaga jedynie niewielkich uzupełnień. Dlatego w ocenie Sądu nie było podstaw i potrzeby stwierdzenia nieważności przeważającej części uchwały w zakresie tym nie naruszającej prawa, jedynie z powodu stwierdzenia uchybień prawnych odnośnie niewielkiej części jej postanowień.

W nawiązaniu do wstępnych ocen należy jeszcze zaznaczyć w sposób wyraźny, że Sąd wobec zaskarżenia uchwały w całości dokonał oceny zgodności z prawem całej uchwały. W wyniku tej kontroli Sąd stwierdził brak naruszenia procedury planistycznej oraz zasad stanowienia planu miejscowego poza zakresem określonym w rozstrzygnięciu uwzględniającym częściowo skargę.

W zakresie tych zakwestionowanych ustaleń Sąd w pełni podzielił zarzuty skarżącego.

W § 11 zaskarżonej uchwały ustalono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Według ust. 1 zasady podziału zamieszczono w ustaleniach szczegółowych. Według ust. 4 „w przypadku, gdy powierzchnia działki budowlanej podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działek o parametrach określonych w ustaleniach szczegółowych planu, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni nie więcej niż jednej z nowo wydzielanych działek maksymalnie o 20% minimalnej powierzchni dla poszczególnego terenu”. Według § 15 ust. 7 pkt 3b dla terenów 1 MN, 2 MN i 3 MN ustala się minimalną powierzchnię wydzielanej działki budowlanej w zabudowie jednorodzinnej wolnostojącej 700 m<sup>2</sup> i w zabudowie bliźniaczej (na jeden segment) 600 m<sup>2</sup>. Według § 17 ust. 7 pkt 3 dla terenu 1 MW powierzchnie te ustalono odpowiednio na 800 i 600 m<sup>2</sup>. Do akt sprawy dołączono Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Czernica. Relacje pomiędzy studium a planem miejscowym ustanowione zostały w art. 9 ust. 4, art. 10 w porównaniu z art. 15 oraz art. 20 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz są dostatecznie wyjaśnione w orzecznictwie sądowym i literaturze prawniczej. Istotne jest, że plan miejscowy nie powinien naruszać ustaleń studium, przy czym ustalenia te, będące wyrazem polityki przestrzennej gminy powinny mieć charakter ogólnych wskazań, często wielowariantowych i na tyle elastycznych, aby nie krępować nadmiernie rady gminy przy uchwalaniu planu. Stopień tego skrępowania wynika z kształtu normatywnego danego studium, czyli zależy wyłącznie od samej rady. O ile rada chce odstąpić w planie od konkretnego wskaźnika ustalonego w studium, powinna najpierw dokonać zmiany tego wskaźnika, czyli zmiany studium. W przeciwnym razie plan będzie niezgodny ze studium, a przez to będzie naruszał zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego nieważny (art. 28 ust. 1 u.p.z.p., por. wyroki II OSK 1725/11, II OSK 697/11, II OSK 666/11, II OSK 34/08 oraz II OSK 1077/11 i II OSK 466/11, II OSK 39/11, II OSK 1416/09, II OSK 1028/07). Studium istotne w nin. sprawie zawiera zarówno ogólne wskazania dotyczące rozwoju mieszkalnictwa (s. 114–116) jak i ustalenia szczegółowe (s. 121–123). W szczególności dla terenów M ustalono minimalne powierzchnie działek, 1000 m<sup>2</sup> dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej i 800 m<sup>2</sup> dla zabudowy bliźniaczej. Studium nie zawiera możliwości odstąpienia od tych wskaźników. Korekty takie przewidziano np. dla linii rozgraniczających (s. 132–134) lub przebiegu sieci (s. 145). Argumentacja w tym zakresie przytoczona w odpowiedzi na skargę (k. 18), że aktualnie istnieje zapotrzebowanie społeczne na mniejsze działki, mogłaby posłużyć do zmiany Studium, nie zaś usprawiedliwienia niezgodności zaskarżonego planu z jego ustaleniami.

Nie wymaga szerszego uzasadnienia potrzeba stwierdzenia nieważności szeregu ustaleń w zakresie zawężającym ich stosowanie do działek budowlanych, podczas gdy ograniczenie takie nie wynika z zakresu upoważnienia ustawowego (wskazany w skardze przepis § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego wymaga określenia parametrów „działek”, nie zaś działek „budowlanych”). W szeregu ustaleniach szczegółowych plan zawiera „ograniczenia wynikające z § 7 ust. 2”. Po prawomocnym stwierdzeniu nieważności przepisu, do którego odsyła przepis odsyłający, w uchwale powstała luka prawna, o ile nie ustała potrzeba uregulowania w uchwale pewnego zagadnienia, gdy jednak pozostało ono następczo nieuregulowane prawnie. Obecnie brakuje w uchwale ustaleń odnoszących się do stanowisk archeologicznych, o których mowa w § 7 ust. 1. Zwraca uwagę, że do akt sprawy organ dołączył tekst uchwały zawierający nadal przepis § 7 ust. 2, przecieź nieważny. Prostą konsekwencją tej nieważności, stwierdzonej prawomocnym wyrokiem tut. Sądu sygn. akt II SA/Wr 945/11, jest nieważność przepisów zawierających odesłanie. O ile organ uważa, że w uchwale nie powstała luka prawna, powinien posługiwać się tekstem uchwały nie zawierającym przepisów § 7 ust. 2, § 15 ust. 5 pkt 1, § 16 pkt 1 i 2 oraz § 22 ust. 5 pkt 1. W przeciwnym razie powinien w tym zakresie uchwalić nowa ustalenia, zgodne z prawem przy uwzględnieniu ocen prawnych zawartych w cyt. wyroku oraz przy uwzględnieniu jego mocy wiążącej (art. 153 i art. 170 p.p.s.a., Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

W szeregu przepisach zaskarżonej uchwały zamieszczono fragmenty wprowadzające obowiązek jej adresatów uzyskiwania zgody określonych podmiotów (operatorów, zarządców, właścicieli), bądź ponoszenia kosztów określonych robót przez inwestorów. Skarżący trafnie zarzucił, że fragmenty te ustanowione zostały poza zakresem upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g.), w przypadku zarządców dróg w postaci art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9a rozporządzenia wykonawczego oraz w sposób naruszający art. 20 ustawy o drogach publicznych, zaś odnośnie operatorów gazociągów lub sieci w postaci § 4 pkt 9 rozporządzenia (Dz. U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587), z naruszeniem kompetencji i niedopuszczalnym unormowaniem z zakresu procedury pozwolenia na budowę. Z kolei ustanowienie obowiązku ponoszenia kosztów określonych inwestycji bądź naprawienia szkody nie należy do materii podlegających unormowaniu w planie miejscowym, zatem również nastąpiło poza zakresem upoważnienia ustawowego. Ocena taka odnosi się również do zakazów budowy nowych zjazdów z dróg publicznych (art. 4 pkt 8, art. 29 ustawy o drogach publicznych), jako wkraczających w materię ustawową oraz ściśle określone kompetencje zarządców dróg.

W pozostałym zakresie wskazane w skardze ustalenia szczegółowe uznane zostały za nie naruszające zasad sporządzania planu miejscowego. Organ przekonująco uzasadnił odstąpienie od ustalenia zasad scalania i podziału terenu 1U, przeznaczonego pod budowę ośrodka leczniczo-wychowawczego. W pozostałych przepisach organ ustanowił orientacyjne linie podziałów geodezyjnych oraz nie ustalił konkretnych lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej. W tym zakresie skarżący trafnie wywodził o braku kompetencji organu do ustalenia wiążących zasad podziału nieruchomości (w oderwaniu od zasad scalania i podziału). Można zauważyć, że omawiane zagadnienie jest w pewnym stopniu kontrowersyjne, bowiem niekiedy sąd odwoławczy próbuje odwrócić zasadę wynikającą z art. 94 Konstytucji, nie wiadomo na ile rozróżnia materie uregulowane w art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. w nawiązaniu do art. 93 albo art. 102 ust. 2 u.g.n. (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) oraz usiłuje narzucić sądom administracyjnym przymus ustalania, czy pewne materie przewidziane w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. były do uregulowania obowiązkowo, chociaż tak stanowi sama ustawa, zatem to organ ma wykazać brak podstaw do uregulowania (por. wyroki II OSK 814/12, 706/12, 2199/11, 1566/11, 1191/07). Organ powinien więc w każdym planie miejscowym ustalić dla terenów poddanych ustawowo możliwości scalenia zasady tego scalania (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.), chyba że udowodni, że przykładowo właściciele nieruchomości na danym terenie nigdy w przyszłości nie wniosą o scalenie (art. 102 ust. 2 u.g.n.). Powinność ta nie ma oczywiście nic wspólnego z art. 15 ust. 3 u.p.z.p. (istnienie potrzeby uregulowania). Nie powinno również ulegać wątpliwości, że wobec brzmienia art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. organ nie ma upoważnienia ustawowego do określenia zasad podziału (art. 93-94, art. 96, art. 98b u.g.n., wyrok II SA/Wr 920/11). Powstaje jednak zagadnienie, czy naruszenie przez organ zasady niezamieszczania w akcie normatywnym treści nienormatywnych bądź niekoniecznych (informacje, odesłania do innych aktów normatywnych z przytoczeniem brzmienia ich przepisów, przepisy określone jako niewiążące), w każdym przypadku oznacza istotne naruszenie prawa uprawniające organ nadzoru do podważania planu miejscowego (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Organ nadzoru może bowiem albo wydać rozstrzygnięcie nadzorcze z powodu istotnego naruszenia prawa, albo złożyć skargę do sądu administracyjnego, ale z tego samego powodu (art. 93 ust. 1 u.s.g.). Według § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały wewnętrzne podziały terenów, wskazane na rysunku planu jako orientacyjne linie podziałów geodezyjnych nie są obowiązujące. Brak obowiązującego charakteru tych linii podkreśla się w § 4 ust. 1 pkt 22 planu. Z kolei w § 11 ust. 3 pkt 3 plan dopuszcza wydzielanie działek pod urządzenia w ramach każdego przeznaczenia terenu, o wielkości odpowiadającej parametrom tych urządzeń. Do przepisu tego odsyłają przepisy § 18 ust. 8 i § 20 ust. 8 planu, które co do zasady wyłączają istnienie podstaw do scalania tych terenów, więc nie byłoby wobec nich podstawy do stosowania § 11 ust. 3 w całości. W ocenie skarżącego przepisy te ustalają wiążące zasady podziału nieruchomości, do czego organ nie był upoważniony. Nie podważając prawidłowości ogólnego wyводу prawnego skarżącego w tym zakresie Sąd wskazuje, że te konkretnie wskazane przepisy uchwały nie naruszają prawa. Niewiążąca propozycja podziału geodezyjnego bądź dopuszczenie w każdym terenie wydzielania działki pod urządzenia infrastruktury nie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i nie narusza § 4 pkt 5 rozporządzenia wykonawczego. Specyfika aktu normatywnego, jakim jest plan miejscowy, również uzasadnia zawieranie w nim pewnych postanowień niekoniecznych, ułatwiających jego stosowanie.

Z tych względów oraz zgodnie z art. 147 § 1, art. 151, art. 152 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.