



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2012 r.

Poz. 1936

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 755/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Halina Kremis
Anna Siedlecka

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lutego 2012 r. w
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Świebodzice
z dnia 21 czerwca 2011 r. nr XII/57/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego dzielnicę Ciernie w Świebodzicach

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 w związku z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 21 czerwca 2011 r. nr XII/57/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego dzielnicę Ciernie w Świebodzicach, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwały zarzucono istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 i pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

W uzasadnieniu organ nadzoru w pierwszej kolejności wskazał, że Rada Miejska w Świebodzicach na sesji w dniu 21 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego dzielnicę Ciernie w Świebodzicach. Z uwagi jednak na fakt upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności wyżej wymienionej regulacji przedmiotowej uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji przez ten sąd.

W dalszej części Wojewoda wyjaśnił, że zapisy niniejszego planu dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem naruszają standardy wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 4 pkt 8 rozporządzenia, ustalenia tego rodzaju 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. W zaskarżonej uchwale określono natomiast jedynie „minimalną powierzchnię działki budowlanej powstałej w wyniku wtórnego podziału”, a tym samym wyłączona została możliwość scalenia i podziału działek położonych na terenach zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (MN/U), mieszkaniowej wielorodzinnej (MW), usługowej (U), usługowej i mieszkaniowej (U/M). Z wyjaśnień udzielonych w toku postępowania nadzorczego wynika, że – w ocenie autora projektu uchwały – ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości było nieuzasadnione, ponieważ zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zm.) scalanie gruntów stosuje się wyłącznie dla terenów rolnych i leśnych. Celem natomiast sporządzonych planów jest przeznaczenie terenów pod zabudowę. Ponadto art. 2 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów stanowi, że: „grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela...”, a takich do planu nie wniesiono”.

W ocenie organu nadzoru wskazany powyżej pogląd autora projektu uchwały nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. W myśl bowiem art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi, a jednym z nich jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Scalenia i podziału można dokonać nadto jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Wskazane przepisy stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, a nie stosuje do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Organ nadzoru podkreślił, że konieczność uwzględniania wprowadzonych w planie miejscowym warunków scalenia i podziału nieruchomości akcentuje ustawodawca, wskazując w art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że „Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy”, co wiąże się ściśle z wyżej wymienionymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej części Wojewoda podkreślił, że nie sposób zaaprobować działań organu polegających na przedstawieniu „zasad podziału terenu na działki budowlane” w formie graficznej – tj. na załączniku nr 1. W tej kwestii Wojewoda podzielił pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 21 września 2005 r. (sygn. akt II OSK 43/05), że z samego wykreślenia na rysunku projektu planu zagospodarowania przestrzennego linii ewentualnego przebiegu granic działek, bez określenia zasad scalania, o jakich mowa w art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), nie można wyprowadzić wniosku, że projekt planu statuuje zasady scalania, które mogą być następnie podstawą do przeprowadzania scalenia. Organ nadzoru wskazał nadto, że w tekście niniejszego planu brakuje zapisów odpowiadających standardom przywołanego § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, gdyż określono w nich jedynie minimalną powierzchnię działek budowlanych. W toku postępowania nadzorczego nie wykazano także, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości. Brak natomiast w planie miejscowym postanowień tego rodzaju powoduje, że naruszone zostały zasady uchwalania planu, co skutkować winno stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Następnie organ nadzoru podniósł, że zamieszczenie w planie miejscowym szczegółowej zasady ewidencyjnego podziału nieruchomości przez wyznaczenie orientacyjnych linii podziału działek, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, ponieważ nie mieści się w zakresie zawartego w tym przepisie upoważnienia. Do przyjęcia takiego rozwiązania nie upoważnia również żaden przepis szczególny. Wojewoda zwrócił przy tym uwagę na sprzeczność między ustaleniami części tekstowej planu, wywodząc, że według § 2 ust. 8 pkt 1 zdanie drugie: zasada podziału ma charakter orientacyjny, dopuszcza się jej korekty, natomiast zgodnie z § 1 ust. 2 zdanie drugie: rysunek planu obowiązuje w zakresie ustalonym legendą. W legendzie zaś do rysunku planu „zasada podziału terenu na działki” zakwalifikowana została do kategorii ustaleń dotyczących zagospodarowania terenu - obok linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i nieprzekraczalnej linii zabudowy, co też oznacza, że jest to ustalenie obowiązujące.

Kolejno Wojewoda podniósł, że niniejszy plan w § 2 ust. 4 pkt 1a tiret czwarte i piąte; § 2 ust. 4 pkt 1b tiret trzecie; § 2 ust. 4 pkt 1c tiret piąte i szóste; § 2 ust. 4 pkt 1d tiret pierwsze i drugie; § 2 ust. 4 pkt 3 b zdanie drugie, wprowadza wymóg zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wskazane jednak uregulowania – zdaniem organu nadzoru – wykraczają 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, gdyż wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, i odnosi się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest nadto katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie.

W ocenie Wojewody, Rada Miejska wprowadzając taki obowiązek również w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach terenów obejmujących układy i typy zabudowy osiedli do zachowania, strefy ochrony układu ruralistycznego, strefy obserwacji archeologicznej, przekroczyła swoją kompetencję, a kwestionowane zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świebodzicach wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów w niej zawartych podkreśliła, że ustawodawca nie wymaga, aby ustalenia zasad podziału wymagały formy tekstowej w tym zakresie. Wskazuje jedynie na konieczność ustalenia tychże zasad przez podmiot uprawniony. Zdaniem organu, art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga, aby zasady scalania i podziału miały formę pisemną.

Rada Miejska w Świebodzicach zarzuciła także organowi swoistą niekonsekwencję w niniejszej kwestii, wywodząc, że raz rygorystycznie wskazuje na konieczność ustalenia pisemnych zasad scalania i podziału gruntów, a następnie stwierdza, że dopuszcza niezamieszczanie tych zasad, jeżeli z okoliczności faktycznych wynika, że nie zachodzi konieczność ich ustalania. Powyższe – zdaniem organu – stanowi, że Wojewoda jedynie z sobie wiadomych przesłanek dowolnie interpretuje formalny wymóg określony w art. 15 ustawy i nie zbadał należycie, czy takie przesłanki w niniejszej sprawie nie zachodzą. Wszystko to wskazuje nadto, że organ nadzoru stojąc na granicy prawa i rozstrzygając jedynie w jego granicach, wykazuje się zbytnią swobodą interpretacyjną w zakresie oceny stanu prawnego i faktycznego, pomijając już fakt, iż rzeczona uchwała w toku czynności nadzorczych była badana i stała się prawem miejscowym. Takie zachowanie przeczy zaś zasadzie zaufania obywatela do organów Państwa i burzy już ustalony porządek prawny.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego wprowadzenia obowiązku zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, Rada Miejska w Świebodzicach podała, że nie naruszyła w tym zakresie kompetencji innych organów, a jedynie wskazała na konieczność konsultacji, która i tak wynika z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przyjmując jednak nawet, że w tej kwestii organ stanowiący gminy popełnił błąd, to skutkować on winien jedynie uchyleciem spornego zapisu uchwały, a nie całego aktu prawa miejscowego. Ponadto Rada Miejska wskazała, że wprowadzenie powyższych zapisów stanowi skutek uzgodnienia niniejszego planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przewidziana w 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 z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, to jest nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka, stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z narusze-

niem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 cytowanej ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy). Przechodząc do merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów, związanych z wadliwością poszczególnych zapisów uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 21 czerwca 2011 r. nr XII/57/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego dzielnicę Ciernie w Świebodzicach, wskazać należy, że są one zasadne, a ich charakter ma szeroki zakres, co rodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego w całości zaskarżonej uchwały.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.).

W planie miejscowym, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., rada gminy zobligowana jest określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 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), ustalającej wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń 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 następnych ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że stosownie do treści art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalenia i podziału nieruchomości można dokonać również wówczas, gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Możliwość przeprowadzania scaleń i podziałów na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem wskazuje na niedopuszczalność sprowadzania obligatoryjności w określaniu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) tylko do sytuacji w której w planie określony został obszar wymagający przeprowadzania scaleń i podziałów (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.).

Należy w tym miejscu również podkreślić, co wprost wynika z ustawy, że warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości powinny być w planie miejscowym określone w sposób szczegółowy. Podane w § 4 pkt 8 rozporządzenia parametry działek to tylko minimalna ilość elementów tworzących zasady scalania i podziału, których określenie w planie uznano za konieczne. W akcie wykonawczym wskazano jednak, że treść planu powinna precyzować „w szczególności” te parametry, co nie oznacza, że tylko do tych parametrów postanowienia planu w omawianym zakresie powinny się ograniczać. Prawidłowo sporządzony plan powinien wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10, „plan miejscowy, jako przepis prawa miejscowego, zawarte w nim zagadnienia powinien regulować w sposób jednoznaczny nienasuający wątpliwości interpretacyjnych. Znaczenia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można bowiem domniemywać. Dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należałoby korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).” Bez uszczegółowionego planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury.

Wobec przedstawionego stanowiska za błędny uznać należy pogląd, iż „ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości było nieuzasadnione ponieważ zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zm.) scalenie gruntów stosuje się wyłącznie dla terenów rolnych i leśnych. Celem sporządzonych planów jest przeznaczenie terenów pod zabudowę. Ponadto art. 2 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów mówi, że: „grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela...”, a takich do planu nie wniesiono.” W świetle treści kwestionowanych przez Wojewodę postanowień § 2 ust. 8 uchwały należy odróżnić instytucję scalania i podziału nieruchomości od instytucji podziału nieruchomości, pomimo, że niewątpliwie celem ich obu jest doprowadzenie do powstania takich nieruchomości, które będą mogły być samodzielnie i racjonalnie zagospoda-

rowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego. Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu, jak i powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalnie ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C.H. Beck 2009). Jak słusznie zauważył organ nadzoru, procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu, który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały – zwłaszcza do treści zakwestionowanych w skardze przepisów – wskazuje, że określone w nich zapisy nie stanowią szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, a ponadto naruszają normy kompetencyjne dotyczące organu właściwego do przeprowadzenia podziału.

Analiza zapisów zawartych w § 2 ust. 8 uchwały „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości” potwierdza stanowisko Wojewody, że zapisy te – wbrew oznaczeniu tytułu ustępu – nie regulują szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, a ograniczone są tylko do podziałów. W konsekwencji należy się zgodzić z zarzutem, że tekst planu nie zawiera zapisów dotyczących warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości spełniających wymagania art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zamieszczenie w planie miejscowym szczegółowej zasady ewidencyjnego podziału nieruchomości przez wyznaczenie orientacyjnych linii podziału działek, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., ponieważ nie mieści się w zakresie zawartego w tym przepisie upoważnienia. Do przyjęcia takiego rozwiązania nie upoważnia również żaden przepis szczególny. Podzielić też należy pogląd organu nadzoru dotyczący sprzeczności między ustaleniami części tekstowej planu. Według § 2 ust. 8 pkt 2 zdanie drugie: zasada podziału ma charakter orientacyjny, dopuszcza się jej korekty. Natomiast zgodnie z § 1 ust. 2 zdanie drugie: rysunek planu obowiązuje w zakresie ustalonym legendą. Zgodnie z legendą do rysunku planu „zasada podziału terenu na działki” zakwalifikowana została do kategorii ustaleń dotyczących zagospodarowania terenu – obok linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i nieprzekraczalnej linii zabudowy. Zatem, w kontekście ustaleń zawartych w legendzie do rysunku planu, jest to ustalenie obowiązujące.

Odnosząc się do przedstawionego w odpowiedzi na skargę stanowiska organu gminy, przede wszystkim zwrócić należy uwagę na funkcjonujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że obowiązek uwzględnienia elementów z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jednakże odstępianie od określenia któregośkolwiek z tych elementów musi znajdować, po pierwsze – uzasadnienie w stanie faktycznym – np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie (dotyczy to przypadków: zwartych dużych kompleksów leśnych, terenów pod wodami, terenów zwartej zabudowy wielkomiejskiej, a także sytuacji gdy plan obejmuje tylko jedną nieruchomość której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie jej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie), po drugie ustalenia takie powinny zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym. Zatem Rada powinna wnikliwie rozważyć, czy ewentualna rezygnacja z uregulowania w planie tego zagadnienia jest zasadna, chociażby w obecnie istniejącym stanie faktycznym zagospodarowania terenów potrzeba taka by nie zachodziła, np. ewentualność przeprowadzenia na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scaleń i podziału z wniosku właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych planowanym scaleniem i podziałem (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 214/10, z 10 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 680/10, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11).

W rozpatrywanym przypadku konfiguracja przestrzenna terenu (plan dotyczy dużego terenu kilkudziesięciu działek geodezyjnych) nie daje podstaw do odstępiania od określenia szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości.

Brak w planie określenia szczegółowych zasad i warunków przeprowadzania scalania i podziału nieruchomości narusza zatem chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP) prawo własności. O daleko idących konsekwencjach braku w planie miejscowym określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem może świadczyć sprawa rozpoznana wyrokiem tut. Sądu z dnia 28 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 292/11. W przywołanym orzeczeniu Sąd, podzielając w pełni zarzuty organu nadzoru, stwierdził, że podjęta na podstawie art. 103 ust. 5, art. 104 ust. 1 i 2 i art. 107 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości w istotny sposób narusza przepis art. 102 ust. 1, jak również art. 92 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami polegało na podjęciu uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które wprawdzie zostały objęte planem miejscowym, ale ten plan nie określał szczegółowych warunków scalenia i podziału. W cytowanym orzeczeniu Sąd powołując się na ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne przyjął, że w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, zgodnie z którą podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczynające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody prawne stwierdzić należy, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, to zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p., gdyż pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że plan dotknięty brakami nie może funkcjonować.

Naruszenie przez Radę Miejską w Świebodzicach, przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zdeterminowało ocenę Sądu i rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie. Sąd uznał jednak za celowe wyjaśnić, że podziela zarzut Wojewody Dolnośląskiego zawarty w uzasadnieniu skargi, odnoszący się do § 2 ust. 4 pkt 1a tiret czwarte i piąte; § 2 ust. 4 pkt 1b tiret trzecie; § 2 ust. 4 pkt 1c tiret piąte i szóste; § 2 ust. 4 pkt 1d tiret pierwsze i drugie; § 2 ust. 4 pkt 3 b zdanie drugie zaskarżonego aktu planistycznego ustalającego wymogi w zakresie ochrony konserwatorskiej na obszarze objętym planem.

Zdaniem Sądu, zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy uchwały wykraczają 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. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39), jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga. Za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Przedstawione wywody prowadzą też do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II

SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11).

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

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 tej ustawy. Zaniechanie zasądzenia kosztów postępowania wynika natomiast z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądownoadministracyjnych wyrażoną w art. 199 - strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W razie natomiast uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy). W rozpoznawanej sprawie Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania, gdyż strona skarżąca zwolniona była z konieczności uiszczenia wpisu, a nadto nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.