



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1955

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 753/11 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
Halina Kremis
Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Świebodzice

z dnia 21 czerwca 2011 r. nr XII/60/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Zamkowej w Świebodzicach obręb Pełcznica 2

- 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 zw. z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 21 czerwca 2011 r. (nr XII/60/2011) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Zamkowej w Świebodzicach, obręb Pełcznica 3 wnosząc o stwierdzenie w całości jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Kwestionowanej uchwale 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 ze zm.).

Przedstawiając szczegółowe motywy skargi Wojewoda podniósł, że w § 2 ust. 8 uchwały Rada Miejska wprowadzić miała zapisy dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W ocenie organu nadzoru przyjęte w tym zakresie postanowienia plany 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 szeroko-

ści 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”. 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). Organ nadzoru nie podzielił stanowiska Rady, która w wyjaśnieniach udzielonych w toku postępowania nadzorczego wskazała, 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 (tekst jednolity 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 nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. W myśl bowiem przepisu z 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 (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze 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 wieczysti 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.

W dalszej części skargi 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, z którego wynikać ma: front działki, powierzchnia działek i kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, przyjmując jednocześnie w tekście uchwały możliwość modyfikacji tej zasady wg przyjętych kryteriów. 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze 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.

Wojewoda zwrócił uwagę na brak wykazania przez Radę w toku postępowania nadzorczego, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Wobec powyższego, brak w planie miejscowym postanowień w przedmiocie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości powoduje, że zostały naruszone zasady uchwalania planu, co skutkować może jedynie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Wojewoda wskazał również, że przedstawiona na rysunku planu graficzna ilustracja zasad podziału terenu na działki budowlane dotyczy ewidencyjnego podziału nieruchomości (art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ustalenia planu wpływają na możliwość dokonania podziału geodezyjnego jednak przepisy nie dają podstaw do wprowadzania na rysunku planu takiej „zasady podziału”, która polegałaby na ukształtowaniu wewnętrznych linii granicznych wydzielanych działek. Wyznaczenie linii granicznych tego rodzaju wymaga, co do zasady, wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 96 ust. 1 i 4 w zw. z art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organ nadzoru argumentował, że „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2335/10).

W aktualnym stanie prawnym możliwość wprowadzenia takiej wytycznej daje jedynie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który pozwala określić jeden z parametrów podziału: minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Wobec powyższego, 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.

Dodatkowo organ nadzoru zwrócić uwagę na sprzeczność między ustaleniami części tekstowej planu. Według § 2 ust. 8 pkt 2 zdanie drugie (w skardze błędnie wskazano pkt 1 uchwały – dopisek Sądu): 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 drugiego z zarzutów skargi, Wojewoda podniósł, że niniejszy plan w § 2 ust. 3 pkt 7 lit. m, § 2 ust. 4 pkt 1 lit. d; § 2 ust. 4 pkt 2 zdanie drugie, § 2 ust. 10 pkt 3 lit. d zdanie drugie wprowadza wymóg zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania zgody dotyczącej wszelkich działań inwestycyjnych na obszarze objętym planem z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Wskazane 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 – terenów znajdujących się w granicach strefy „K” – ochrony krajobrazu kulturowego czy strefy „B” – ochrony konserwatorskiej. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań 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 też w szczególności 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 odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świebodzicach wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów organu nadzoru autor odpowiedzi na skargę podkreślił, 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 nadzoru swoistą niekonsekwencję w niniejszej kwestii, wywodząc, że raz rygorystycznie wskazuje on 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 on 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 natomiast do zarzutu względem wprowadzenia obowiązku zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków Rada Miejska w Świebodzicach wskazała, 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 uchynieniem 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 (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze 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, tj. 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 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 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/60/2011) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Zamkowej w Świebodzicach, obręb Pełcznica 3 wskazać należy, że są one zasadne a ich charakter ma szeroki zakres, co rodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego 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 ze 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 (Dz. U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że stosownie do treści art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalania i podziału nieruchomości można dokonać również wówczas, gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości 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 nienasuwający 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 roz-

porządzenia 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 przedstawiony w toku postępowania nadzorczego – wyrażony przez autora projektu uchwały – 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.) scalanie 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 zagospodarowane 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 zauważył organ nadzoru procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scalaniu), 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. Scalanie 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 u.g.n.) 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 u.g.n. 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. Podzielić również 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 skarżonego organu, 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 odstąpienie od określenia któregokolwiek 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 niewielką nierucho-

mość, 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 scalenia 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) zdaniem Sądu nie daje podstaw do odstąpienia 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 określania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem może świadczyć sprawa rozpoznana wyrokiem tut. Sąd z dnia 28 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 292/11. W przywołanym orzeczeniu Sąd, podziеляjąc 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 z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości w istotny sposób narusza przepisy 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 sądowo-administracyjne 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 skład orzekający stwierdził, 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 także zarzut Wojewody Dolnośląskiego zawarty w uzasadnieniu skargi, odnoszący się do § 2 ust. 3 pkt 7m, § 2 ust. 4 pkt 1 d; § 2 ust. 4 pkt 2 zdanie drugie, § 2 ust. 10 pkt 3 d 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 określenie 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu 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 WSA 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 skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć przyjdzie, 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 z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 ustawy procesowej. Zaniechanie zasądzenia kosztów postępowania wynika natomiast z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądowo-administracyjnych 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 beczynności lub przewlekłości, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy). W rozpoznawanej 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.