



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1957

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 938/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Anna Siedlecka
Sędziowie Sędzia WSA	– Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska (sprawozdawca)

Protokolant – Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr VII/39/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Pęczków

- I. stwierdza nieważność § 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 35 ust. 6, § 39 ust. 6, § 40 ust. 5 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 kwietnia 2011 r., nr VII/39/11, podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z uchwałą nr VII/77/07 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Środa Śląska – Rada Miejska w Środzie Śląskiej uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Pęczków.

W skardze na powyższą uchwałę Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w zakresie: I. § 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architek-

toniczne/konserwatorskie” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwaną dalej ustawą) oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.); II. § 35 ust. 6, § 39 ust. 6, § 40 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy, wnosząc jednocześnie o zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W ocenie organu nadzoru wskazane w pkt I skargi uregulowania 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 obszarze ewidencji zabytków archeologicznych. Określone w miejscowym planie zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także obowiązujące na obszarach stref ochrony konserwatorskiej ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tych obszarach zabytków nie mogą nakładać obowiązków polegających na przeprowadzeniu czynności określonych w kwestionowanych przez organ nadzoru zapisach. W art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przesądzono bowiem, iż podstawą dla tego typu działań jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wyrażenie zgody na tego rodzaju czynności może być dokonane jedynie w formie pozwolenia wydanego przez ten organ. Art. 36 ust. 1 określa również zakres czynności wymagających tego pozwolenia, tak więc rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może w ów zakres ingerować, ani go modyfikować.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane wyżej zapisy uchwały regulują nie tylko materię unormowaną w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, lecz również zawierają postanowienia wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do nałożenia obowiązku przeprowadzenia badań architektonicznych i konserwatorskich. Rada gminy nie może przesądzać o konieczności wykonania takich czynności, albowiem w tej kwestii może wypowiedzieć się jedynie wojewódzki konserwator zabytków.

Nadto organ nadzoru podkreślił, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

W dalszej części skargi Wojewoda wskazał, że w skarżonym § 35 ust. 6 uchwały, odnoszącym się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MU, postanowiono: „Na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: 1) zachować przepisy odrębne oraz przepisy niniejszej uchwały; 2) granicę działki dostosować do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających; 3) dopuszcza się wydzielenie działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi o wielkościach i na warunkach wynikających z przepisów odrębnych oraz potrzeb techniczno – użytkowych”.

Identyczne zapisy pojawiły się w § 39 ust. 6 i § 40 ust. 5, które dotyczą terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1US oraz 1.1ZP i 1.2ZP.

W ocenie organu powyższe zapisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów regulujących kwestię określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, tj. art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Ponadto, powyższymi zapisami Rada dokonała tzw. podziału geodezyjnego, czyli podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postanowienia te naruszają także art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości, gdy zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowe – podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Co jednak – w ocenie organu – dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, to to, że ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości,

o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu, jak i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu, działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ zaznaczył przy tym, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalenia i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W świetle powyższych rozważań, organ nadzoru stwierdził, że wprowadzając w § 35 ust. 6, § 39 ust. 6 i § 40 ust. 5 przedmiotowej uchwały ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości Rada naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazane przepisy uchwały stanowią bowiem zasady podziału nieruchomości, a świadczy o tym posłużenie się pojęciami wydzielenia działek oraz dostosowania granic działek do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających, co zaś stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazane wyżej postanowienia uchwały odnoszą się do obszarów o następujących przeznaczeniu: 1MU – tereny zabudowy mieszkaniowej – usługowej (z istniejącym pałacem położonym w zabytkowym zespole pałacowo-folwarcznym), 1US – tereny zabudowy sportu i rekreacji oraz 1.1ZP i 1.2ZP – tereny zieleni urządzonej – park dworski. Mając na uwadze powyższe, zachodzą zdaniem organu nadzoru okoliczności przemawiające za odstąpieniem od obowiązku zawarcia w planie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości.

Nadto organ podkreślił, że wskazane wyżej zapisy uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 35 ust. 6, § 39 ust. 6 i § 40 ust. 5 uchwały Rada Miejska wprowadziła możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających oraz wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi.

W ocenie organu nadzoru postanowieniami zawartymi w § 35 ust. 6, § 39 ust. 6 i § 40 ust. 5 uchwały Rada Miejska wprowadziła możliwość zmiany obowiązujących ustaleń planu, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa jednoznacznie rozstrzyga w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji, ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy nie. W konsekwencji za niedopuszczalną należy uznać wprowadzoną w uchwale możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających oraz wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi. Niewątpliwie zaś wskazane powyżej sytuacje będą stanowić zmianę planu.

Przedmiotowe zapisy pozostają również zdaniem organu nadzoru w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z powyższej regulacji jednoznacznie wynika, że przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie.

Natomiast ustalenia miejscowego planu, które dopuszczają możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających oraz wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi, bez zmiany przedmiotowej uchwały w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stoją w sprzeczności z postanowieniami ustawy obligującymi radę gminy do przeprowadzenia pro-

cedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu, w każdym przypadku, gdy konieczność takiej zmiany zachodzi.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o uwzględnienie skargi w części dotyczącej kwestionowanych przez Wojewodę zapisów § 16 ust. 4, § 17 ust.5 we fragmencie „oraz w niezbędnym, zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, w pozostałym zaś wniosła o oddalenie skargi. Strona przeciwna wyjaśniła, że zaskarżone w skardze zapisy projektu planu dot. § 16 ust. 4 i § 17 ust. 5 wynikały z wniosków składanych przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, które wpłynęły po zawiadomieniu Burmistrza Środy Śląskiej właściwych instytucji i organów o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Zdaniem strony przeciwnej - problem współpracy z WUOZ w zakresie nakazanych zapisów zawsze stanowił pole konfliktu. Jednak pod rygorem nie uzgodnienia projektu planu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków władze gminy przychyliły się do utrzymania zapisów stanowiących powtórzenia przepisów prawa. Strona przeciwna jednocześnie zauważyła, że zagadnienia ochrony zabytków w realnym procesie budowlanym, nie funkcjonują właściwie – niezależnie od stanu świadomości w tym zakresie poszczególnych uczestników procesu budowlanego i jego nadzorców. Ograniczony też jest wpływ właściwych organów na egzekwowanie zapisów ustawowych (często poprzez akceptowanie naruszeń i wykroczeń, wynikających z nieświadomości i wiedzy inwestora) Stąd, dla służb konserwatorskich zapisy planu miejscowego stanowią często jedyną okazję zaprezentowania wymogów i zasad postępowania w sprawie ochrony zabytków. Wg tych służb jest też jedyną okazją do kształtowania świadomości społeczeństwa i administracji.

Nie godząc się z zarzutami skargi w pozostałym zakresie, strona przeciwna wskazała, że przedmiotowymi zapisami uchwały nie ustaliła wiążąco granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości ani innych parametrów. Wprowadzając pojęcie wydzielenia działek odwołała się do przepisów odrębnych, w tym przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zapis dotyczący dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu do linii rozgraniczających jest ustaleniem porządkowym, w ramach którego nie mieści się ustalenie dotyczące wydzielenia nowych działek. Linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach zostały ustalone jednoznacznie i powyższe zapisy nie przewidują ich przesunięcia. Zgodnie z zapisami planu dopuszczenie możliwości wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi nie może być dowolne, lecz musi uwzględniać przepisy odrębne w tym przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Strona przeciwna podkreśliła, że trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że Rada Miejska wprowadzając możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku linii rozgraniczających oraz wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej drogi – wprowadziła możliwość zmiany planu. W ustaleniach planu jednoznacznie określono podstawowe i dopuszczalne przeznaczenie terenu oraz jego linie rozgraniczające. Plan jednocześnie – poprzez ściśle określenie warunków wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 1 – nie upoważnia do zmiany linii rozgraniczających – ich przesunięcia ; w jakąkolwiek stronę oraz do zmiany przeznaczenia terenu tymi liniami wydzielonego.

Zdaniem Rady, aby dokonać scaleń i podziałów, zgodnie z ustalonym w planie sposobem przeznaczenia terenów i przebiegiem wydzielających te tereny linii rozgraniczających, nie ma potrzeby zmiany planu. Wprowadzone zaś „zasady” i „warunki” (dopuszczenia) są podstawą do przeprowadzenia procesu scalania i podziałów z równoczesnym zachowaniem wszystkich ustaleń planu, w tym w zakresie postanowień wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 1.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Dokonując oceny zgodności z prawem części zaskarżonej uchwały, w pierwszej kolejności 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwaną „u.p.z.p.” – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – Dz. U. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.).

Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. **Zgodzić się należy w pełni z organem nadzoru, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli.** Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencje organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Istotne jest przy tym, że pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Z cyt. wyżej przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. niewątpliwie wynika, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu, **a co ma miejsce w niniejszej sprawie** – ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254).

Trafnie organ nadzoru odwołuje się do przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z przepisów tych wynika wprawdzie zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, jednakże upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładane przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zasadne jest także odwołanie się organu nadzoru do regulacji określonej w art. 36 w/w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w którym to przepisie ustawodawca w sposób enumeratywny określił te wszystkie przypadki dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania owego pozwolenia. Tak więc rada gminy uchwalając mpzp nie tylko nie może ingerować w zakres przedmiotowych czynności, jak i nie jest również uprawniona do jego modyfikacji. /por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011r, sygn. akt II S.A./Wr 347/11/. Oznacza to, że w postanowieniach planu – ustalonych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. – nie mieści się kompetencja do nałożenia obowiązku przeprowadzenia badań architektonicznych i konserwatorskich.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego, że kwestionowane zapisy § 16 ust.4, § 17 ust.5 w określonych fragmentach skarżonej uchwały – wykraczają poza przyznaną radzie gminy art.15 ust.2 u.p.z.p. kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym określenia nakazów tak względem zabytków proponowanych do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków, jak i w ustalonej planem strefie ochrony konserwatorskiej.

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie akceptuje także zawarty w skardze zarzut naruszenia art. 15 ust.2 pkt.8 u.p.z.p. oraz art.102 ust.1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 ze zm.) w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez postanowienia przyjęte w § 35 ust.6, § 39 ust.6 oraz § 40 ust.5 skazanej uchwały. Wskazać należy, że choć Rada Miejska postanowiła w w/w przepisach skazanej uchwały określić zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości obejmujących teren, oznaczony na rysunku planu odpowiednio symbolem: 1MU, 1 US, 1.1ZP i 1.2ZP, to brzmienie kwestionowanych przepisów wskazuje, jak trafnie zauważa organ nadzoru, że w przepisach tych w istocie określono zasady podziału nieruchomości. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazuje wyraźne odrębności pomiędzy instytucją scalenia i podziału nieruchomości a instytucją podziału nieruchomości.

W świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Miejska w Środzie Śląskiej uprawniona była jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiadała natomiast uprawnień do określenia warunków i zasad podziałów nieruchomości, ani też do wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Uprawnień takich nie przyznają organowi stanowiącemu gminy ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu. Dla potwierdzenia powyższego stanowiska, przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, w którym w sposób kategoryczny stwierdzono, że: „...nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejskowy 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 /np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...).” W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: „Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest "procedura scalenia i podziału nieruchomości /art. 101–111 u.g.n./ (...).”

W rezultacie stwierdzić należy, że Rada Gminy zapisami zawartymi w w/w § 35 ust.6, § 39 ust.6 oraz § 40 ust.5 skazanej uchwały, określając w istocie zasady i warunki podziału nieruchomości, wykroczyła poza przyznany jej przez ustawodawcę zakres kompetencji.

Zasadny jest także w ocenie Sądu zarzut naruszenia art.15 ust.2 pkt.1 u.p.z.p. w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez postanowienia przyjęte w § 35 ust. 6 pkt 2 i 3, § 39 ust. 6 pkt 2 i 3 oraz § 40 ust. 5 pkt 2 i 3 skazanej uchwały.

Trafnie organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art.15 ust.2 pkt.1 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z przepisu tego wynika nakaz określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oraz określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Istotne jest przy tym, że ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustalając również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny znaleźć się w uchwale zawierającej plan miejscowy. Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu, wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 u.p.z.p.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że kwestionowane przez Wojewodę zapisy ww. poszczególnych paragrafów planu, poprzez dopuszczenie przez Radę Miejską dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 35 ust. 6 pkt 2, § 39 ust.6 pkt 2 oraz § 40 ust. 5 pkt 2), jak i dopuszczenie wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi (§ 35 ust. 6 pkt 3, § 39 ust. 6 pkt 3 oraz § 40 ust. 5 pkt 3), stwarzają zagrożenie dowolnego dokonania faktycznej zmiany przeznaczenia terenów, z pominięciem wymaganej procedury, nakazanej przepisem art.17 w związku z art. 27 u.p.z.p..

W konsekwencji przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych wyżej zapisów planu, plan ów nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, gdy nadto sporne ustalenia planu mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu /właściciele terenów/ pozostają w stanie niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Sąd w pełni podziela twierdzenie organu nadzoru o konieczności jednoznaczności formułowania zapisów planu określających przeznaczenie terenów, a co nie ma miejsca w w/w zapisach planu, tym samym nie pozostają one w zgodzie z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Odwołać się przy tym należy do orzecznictwa, gdzie choćby w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08 /publik. LEX nr 563545/ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „... miejsco-

wy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu...”.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a. ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 p.p.s.a.