



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2146

**WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 937/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 8 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis – sprawozdawca
Sędzia WSA Olga Białek

Protokolant:

Asystent sędziego Paweł Czyszkowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

z dnia 27 kwietnia 2011 r. Nr VII/42/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukówek

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 16 ust. 2 pkt 2, pkt 3 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie, § 17 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 18 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 20 ust. 4, § 23 ust. 2, § 47 ust. 5 i § 55 ust. 5;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała, w zakresie objętym punktem I, nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2011 r. Rada Miejska w Środzie Śląskiej podjęła uchwałę nr VII/42/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukówek. Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1951 z późn. zm.), a także art. 20 ust. 1 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.).

Pismem z dnia 22 listopada 2011 r. Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, zaskarżył tę uchwałę wnosząc o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie, § 17 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie” § 18 ust. 5 we fragmencie oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie” § 20 ust. 4, § 23 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 31 ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; § 47 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i 8 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W ocenie organu nadzoru § 16 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 4, § 18 ust. 5, § 20 ust. 4 i § 23 ust. 2 we wskazanym zakresie istotnie naruszają art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 31 ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Organ podkreśla, że zakwestionowane unormowania wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Uzasadniając wskazano, że w planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzoru kompetencja organu uchwalodawczego gminy nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie ponadnormatywnych obowiązków i uprawnień stron. Takie działanie rady należy zatem zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej. W ocenie wojewody wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, ograniczeń, zakazów i nakazów, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa zakres czynności wymagających pozwolenia organu konserwatorskiego. Art. 31 ust. 1 ustawy określa również zakres czynności wymagających pozwolenia, tak więc rada gminy uchwalając miejscowy plan nie może w ów zakres ingerować. Tak więc jedynym organem kompetentnym do określania zakresu i rodzaju nie-zbędnych prac konserwatorskich i restauratorskich, a także badań architektonicznych, konserwatorskich i archeologicznych, a zarazem upoważnionym do udzielenia pozwolenia na prowadzenie tego typu czynności jest wojewódzki konserwator zabytków. Art. 31 ust. 2 tej ustawy stanowi, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, (o których mowa w art. 1a), ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne etc.. zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Wojewoda podnosi, że kompetencja zawarta w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy upoważnienia do umieszczenia w planie obowiązku uzyskania pozwolenia organu konserwatorskiego. Organ przytacza także orzecznictwo, w świetle którego niedopuszczalne jest powtarzanie, a tym bardziej modyfikacja regulacji ustawowych w unormowaniach planistycznych.

Konkludując dotychczasowe rozważania Wojewoda podnosi, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Odnosnie do § 47 ust. 5 uchwały, odnoszącym się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 ZP, postanowiono: „Na terenach, o których 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) pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi dopuszcza się wydzielenie działek o wielkościach i na warunkach wynikających z przepisów odrębnych oraz potrzeb techniczno-użytkowych; 3) granicę działki dostosować do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających”. Z kolei w § 55 ust. 5, odnoszącym się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 Ws rada postanowiła, że „na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scala-

nia i podziału nieruchomości: 1) przy scalaniu i podziale terenów należy uwzględnić warunki określone w przepisach odrębnych; 2) dopuszcza się dokonanie korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej”.

W ocenie strony skarżącej te 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, takimi zapisami uchwały dokonano 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.

Wojewoda zaznacza, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 tego przepisu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W zależności od potrzeb określa się także granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Skarżący podkreśla, że art. 15 ust. 2 ustawy określa elementy obligatoryjne, zaś art. 15 ust. 3 elementy fakultatywne planu.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, burmistrz sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, 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. Warto zauważyć, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

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. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scalieniowo-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. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. Wart. 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 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 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.

Zdaniem wojewody organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

Organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania 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, zgodnie z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

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 mierzy do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość.

W świetle tych rozważań stwierdzenia wymaga fakt, że wprowadzając w § 47 ust. 5 i § 55 ust. 5 uchwały ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania 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 zasady podziału nieruchomości. Świadczy o tym posłużenie się pojęciami wydzielenia działek (§ 47 ust. 5) oraz dokonania korekt granic działki (§ 55 ust. 5). W tym kontekście organ podkreśla, że w ramach planu miejscowego rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o zasadach podziału geodezyjnego, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Pominięcie postanowień w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości nie naruszałoby prawa tylko w sytuacji, gdyby rada gminy uchwalając miejscowy plan wykazała w jego treści, że na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Wskazane postanowienia uchwały odnoszą się do obszarów o następujących przeznaczeniu: IZP – tereny zieleni urządzonej oraz I Ws – tereny wód powierzchniowych. W ocenie organu nadzoru zachodzą okoliczności przemawiające za odstąpieniem od obowiązku zawarcia w planie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Mimo to organ uchwałodawczy gminy postanowił określić dla wskazanych terenów, wbrew przysługującej jej kompetencji, zasady podziału geodezyjnego.

Ponadto wskazane zapisy uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 47 ust. 5 i § 55 ust. 5 uchwały rada miejska wprowadziła możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających, wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej. W ocenie organu nadzoru te postanowienia wprowadzają możliwość zmiany obowiązujących ustaleń planu, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tymczasem zgodnie z art. 27 ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony.

Procedurę zmiany miejscowego planu rozpocząć powinno podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy). Zmiana planu jest wyrazem samodzielności gminy w zakresie planowania przestrzennego i gmina może w każdym czasie przystąpić do zmiany planu. Jednakże do każdej zmiany miejscowego planu niezbędne jest podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany tego planu. Konieczne jest również odpowiednie stosowanie regulacji dotyczących trybu sporządzenia planu, w szczególności art. 17 ustawy. Nie oznacza to, iż zmiana planu musi obejmować nowelizację wszystkich merytorycznych treści planu określonych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, a czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

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 też nie. W konsekwencji za niedopuszczalną należy uznać wprowadzoną w uchwale możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających, wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej. Niewątpliwie wskazane sytuacje będą stanowiły zmianę planu.

Ponadto te zapisy pozostają również 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.

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, wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej, bez zmiany uchwały w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stoją w sprzeczności z postanowieniami ustawy obligującymi radę gminy do przeprowadzenia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu, w każdym przypadku, gdy konieczność takiej zmiany zachodzi.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o uwzględnienie skargi w zakresie zarzutów odnośnie do § 16 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie, § 17 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie” § 18 ust. 5 we fragmencie oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie” § 20 ust. 4, § 23 ust. 2. Strona przeciwna wskazała, że umieszczenie tych unormowań w treści planu wynika z wymagań Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w postanowieniu uzgadniającym projekt planu. Natomiast odnośnie do drugiego zarzutu skargi podniesiono, że kwestionowane unormowania dotyczą terenu IZP (teren zieleni urządzonej) dla których postanowiono „na terenach, o których mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia dotyczące szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości: 1 zachować przepisy odrębne oraz przepisy niniejszej uchwały, 2) pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi dopuszcza się wydzielenie działek o wielkościach i na warunkach wynikających z przepisów odrębnych oraz potrzeb techniczno-użytkowych, 3) granicę działki dostosować do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających”. W ocenie rady trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że tymi zapisami rada dokonała tzw. podziału geodezyjnego, nie ustaliła bowiem 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 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. Kwestionowane ustalenia planu dotyczą terenu 1Ws (tereny wód powierzchniowych) dla których postanowiono „na terenach, o których mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości 1) przy scalaniu i podziale terenów należy uwzględnić warunki określone w przepisach odrębnych 2) dopuszcza się dokonanie korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej”.

Ustalenie powyższe zawarte w punkcie pierwszym odnosi się do zapisów ogólnych, które powinny być regulowane przepisami odrębnymi. Ustalenia zawarte w punkcie drugim dopuszczają możliwość wprowadzenia odmiennych funkcji od ustalonych w planie, w zw. z czym strona przeciwna wnosi o wykreślenie zaskarżonego ustalenia planu zwanego w § 55 ust. 5 w całości. Przeznaczenie terenu pod funkcję wód powierzchniowych wskazuje na możliwość odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie zasad o warunków scalania i podziału nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

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).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samo-rządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli za-skarżonej uchwały (w zakresie zaskarżenia) należy wskazać, że 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. Nr 162, poz. 1568 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 na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne pod-mioty 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. 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 kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat za-sad 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 dokonywania wykładni

rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04). W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę w uchwale obowiązku przeprowadzenia badań architektoniczno/konserwatorskich w niezbędnym zakresie ustalonym pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków w poszczególnych paragrafach; a także § 20 ust. 4 w myśl którego ustala się następujące warunki i zasady ochrony stanowiska archeologicznych oraz ich bezpośredniego sąsiedztwa: 1) wszelkie zamierzenia inwestycyjne i zmiany zagospodarowania terenu wymagają uprzedniego przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych; 2) zasady prowadzenia prac archeologicznych oraz konserwatorskich i restauratorskich (ratowniczych badań archeologicznych) określają przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także § 23 ust. 2 gdzie wprowadzono unormowanie, że w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań archeologicznych są to obowiązki niewątpliwie pozbawione podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznaje się za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno- budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Dokonując oceny dalszych, zakwestionowanych przez wojewodę unormowań uchwały należy zgodzić się z argumentacją skargi, iż użyte przez normodawcę gminnego sformułowania w zakresie § 47 ust. 5 i § 55 ust. 5 wprowadzają w istocie zasady podziału nieruchomości.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. W rozpoznawanej sprawie z treści zakwestionowanych unormowań zaskarżonej uchwały wynika, że zawierają one regulacje w zakresie zasad podziału nieruchomości.

Dokonując zatem analizy kontrolowanego aktu prawnego wskazać należy, że zasady podziału oraz scaleń i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.). W art. 92–100 przewidziano zasady podziału nieruchomości. Natomiast w art. 101–108 ustawa reguluje zasady i tryb scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Należy zgodzić się ze stanowiskiem wojewody, wyrażonym w skardze, że brak jest prawnej możliwości, aby rada gminy mogła w planie miejscowym określać zasady podziału nieruchomości już choćby z tej przyczyny, że kompetencje w zakresie podziału nieruchomości ustawodawca przekazał organowi egzekutywy gminy, a nie organowi stanowiącemu. Już zatem sam brak kompetencji w omawianym zakresie (o czym była mowa szerzej) skutkuje nieważnością takich zapisów. Nadto wskazać trzeba, że postępowanie podziałowe toczy się jako postępowanie administracyjne w indywidualnej sprawie administracyjnej i wymaga wydania indywidualnego aktu administracyjnego. Skoro (o czym również szerzej była mowa wcześniej), to ustawa określa zasady podziału nieruchomości, to w akcie prawa miejscowego nie można (wobec braku delegacji ustawowej w tym zakresie) dokonywać dalszych obostrzeń do takiego podziału. Natomiast analiza wskazanych paragrafów potwierdza tezę, że w istocie do nałożenia takich, nieustawowych kryteriów ze strony organu stanowiącego gminy doszło.

Jak podniesiono już w uzasadnieniu, plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zawiera w sobie normy powszechnie obowiązujące na danym obszarze, i z istoty swej winien zawierać regulacje prawne na tyle abstrakcyjne, aby mogły mieć zastosowanie do jak najszerszego spectrum stanów faktycznych mogących zaistnieć w czasie jego obowiązywania, a jego normy winny być na tyle jednoznaczne i czytelne, aby stwarzały jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych w momencie ich stosowania. Dlatego nie można podzielić zarzutów strony przeciwnej, zawartych w odpowiedzi na skargę, że nie ustaliła ona w sposób wiążący granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości ani innych parametrów, a zapis dotyczący dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających jest ustaleniem porządko-

wym, w ramach którego nie mieści się ustalenie dotyczące wydzielenia nowych działek. Są to niewątpliwie dodatkowe, niedozwolone przez ustawę kryteria, a należy pamiętać, że już sama okoliczność, że podział działek należy do organu wykonawczego gminy pozbawia unormowania podziału działek, dokonane uchwałą rady gminy waloru legalności.

Reasumując Sąd – na podstawie art. 147 § 1 u.p.s.a. – stwierdził nieważność wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonej uchwały. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152, a w p. III w art. 200 ppsa.