



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 czerwca 2012 r.

Poz. 2204

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 719/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Halina Kremis
– Alicja Palus (spr.)
– Julia Szczygielska

Protokolant asystent sędziego
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy
z dnia 17 czerwca 2011 r. nr IX/84/11
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Świdnica-Zarzecze II”

– Wojciech Śnieżyński

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

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 17 czerwca 2011 r. nr IX/84/11 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), 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.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 13 grudnia 2002 r. nr II/28/02 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnicy dla obszaru „Świdnica-Zarzecze II” oraz uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 28 marca 2003 r. nr VI/89/03 w sprawie zmiany uchwały nr II/28/02, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Świdnicy uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 3 lipca 2009 r. nr XXXV/422/09 Rada Miejska w Świdnicy uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Świdnica – Zarzecze II”.

W poszczególnych działach tego aktu Rada Miejska przyjęła: ustalenie dla całego obszaru planu (dział I), ustalenia szczegółowe dla terenów wyznaczonych planem (dział II) i przepisy końcowe (dział III).

Uzasadniając uchwałę Rada Miejska w Świdnicy podała m.in., że przedmiotowy plan miejscowy kompleksowo rozwiązuje problemy na określonym obszarze ze szczególnym uwzględnieniem ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, parametrów

i wskaźników kształtowania zabudowy, sposobu zagospodarowania terenów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, problemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zasad scalania i podziału nieruchomości. Rada wyjaśniła również w uzasadnieniu uchwały, że na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przewiduje się zlokalizowanie terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, produkcyjnej, parkingów, zieleni urządzonej, infrastruktury technicznej oraz komunikacji.

Uchwała zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanych, została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości, co do zgodności z prawem opisanego wcześniej aktu planistycznego Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 17 czerwca 2011 r. Nr IV/84/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Świdnica-Zarzecze II”, zarzucając jednocześnie podjęcie tej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zwanej dalej ustawą), § 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 - zwanego dalej rozporządzeniem) oraz 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.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru zarzucił podjęcie § 10 pkt 1 we fragmencie „kolorystyka obiektów (przyjęcie lub zmiana) wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 11 ust. 2 pkt 4 lit c, ust. 3 pkt 4 i 5 lit c oraz ust. 4, § 12, § 13, § 14 pkt 3 lit d we fragmencie „zabytkowego wymaga uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków” oraz § 16 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz art. 96 ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wojewoda Dolnośląski zarzucił również podjęcie § 21 pkt 52 lit a z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uzasadniając wniosek kasacyjny Wojewoda Dolnośląski wskazał m.in., że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały stwierdził, że podejmując tą uchwałę Rada nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy.

Następnie organ nadzoru wyjaśnił, że w § 16 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada wskazała, że nie ustala się granic obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości. Mimo to w treści planu został zawarty odrębny rozdział dotyczący zasad scalania i podziału nieruchomości. W rozdziale 6 uchwały w § 16 ust. 1, Rada postanowiła między innymi o takich ustaleniach dotyczących podziału nieruchomości jak: minimalna powierzchnia działki pod wolnostojący dom jednorodzinny, minimalny front działek pod domy jednorodzinne, warunki podziału działek na terenach zabudowy wielorodzinnej. Dodatkowo w ustaleniach szczegółowych dla terenu 2.M w § 21 pkt 7 lit e uregulowano zasady podziału na działki poprzez określenie minimalnych szerokości i powierzchni działek.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego z treści wskazanych zapisów jednoznacznie wynika, że Rada uregulowała kwestie A dotyczące podziału nieruchomości, natomiast w żadnym miejscu – ani w części tekstowej ani na rysunku – nie zawarła oznaczeń ani regulacji dotyczących scalania. Za wyjątkiem § 16 ust. 2 zgodnie którym: „Dopuszcza się scalenie wyłącznie wtedy, gdy obszar scalenia obejmuje cały teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi”.

Organ podkreślił przy tym, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo w zależności od potrzeb w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia

precyzuje, że 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.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy 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.

Ponadto organ nadzoru zauważył, 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. Podkreślił, że 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.

Wojewoda Dolnośląski wskazał też, że ustawodawca wprost nakazuje uwzględnienie 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 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 organu nadzoru 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.

W świetle powyższych rozważań skarżący organ stwierdził, że w tekście przedmiotowego planu Rada nie zawarła zapisów dotyczących warunków scalania i podziału nieruchomości spełniających wymagania z art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz jedynie zapisy mogące stanowić zasady podziału nieruchomości.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego podkreślenia wymaga, że 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.

Następnie skarżący organ podał, że ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że 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 części.

W tych okolicznościach Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Rada uchwalając przedmiotowy plan nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

Z dalszej części uzasadnienia wynika, że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził także podjęcie z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 Konstytucji RP regulacji: § 10 pkt 1 we fragmencie: kolorystyka obiektów (przyjęcie lub zmiana) wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków;

- § 11 ust. 2 pkt 4 lit c, § 11 ust. 3 pkt 5 lit c: kolorystyka elewacji winna być przyjęta dla całego budynku w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- § 11 ust. 3 pkt 4: ustalenie kolorystyki budynków następuje w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- § 11 ust. 4: na obszarze planu wyznacza się budynki chronionego układu zabudowy zgodnie z rysunkiem planu – ustala się wymóg przedstawienia koncepcji rozbudowy, nadbudowy lub remontu elewacji na etapie projektowania i uzgodnienia projektu budowlanego z wojewódzkim konserwatorem zabytków w celu wykluczenia dysharmonizującej architektury i zachowania ciągłości myśli architektoniczno-i zachowania ciągłości myśli architektoniczno-urbanistycznej;
- § 12: Wojewódzki konserwator zabytków może ustalić szczególne wymagania dotyczące inwestycji w obrębie terenów objętych ochroną konserwatorską. Inwestor ma prawo wystąpić do wojewódzkiego konserwatora zabytków o zalecenia konserwatorskie odnoszące się do planowanej inwestycji;
- § 13: Wojewódzki konserwator zabytków może, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, odstąpić od niektórych zasad określonych w niniejszym rozdziale. Stanowisko w sprawie odstępowania może zostać podjęte po przedłożeniu przez inwestora projektu wnioskowanych zmian wraz z uzasadnieniem i dokumentacją fotograficzną stanu istniejącego, który tym zmianom ma podlegać;
- § 14 pkt 3 lit d we fragmencie: zabytkowego wymaga uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków;
- § 16 pkt 7: podział działki w obrębie strefy „B” ochrony konserwatorskiej wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że w myśl 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.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Świdnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej zapisy przedmiotowej 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym, w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy bowiem zauważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na: prowadzenie prac budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wydawane jest

w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Nadto należy zauważyć, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w strefie „B” ochrony konserwatorskiej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest 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.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego przyjęte przez Radę Miejską w Świdnicy zapisy § 10 pkt 1 we fragmencie „kolorystyka obiektów (przyjęcie lub zmiana) wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 11 ust. 2 pkt 4 lit c, ust. 3 pkt 4 i 5 lit c oraz ust. 4, § 12, § 13, § 14 pkt 3 lit. d we fragmencie „zabytkowego wymaga uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków” oraz § 16 pkt 7 stanowią zarówno częściową modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 96 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak również zawierają uregulowania 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 regulowania powyższej tematyki związanej z postępowaniem administracyjnym związanym z zabytkiem.

W § 21 pkt 52 lit. a Rada Miejska zapisała: dopuszcza się przykrycie cieku i zmianę przeznaczenia na przeznaczenie ustalone dla terenu przyległego. Przyjmując cytowany fragment uchwały Rada przyjęła ustalenia szczegółowe dla obszaru oznaczonego na załączniku graficznym symbolem WS. Przyległe zaś tereny zostały oznaczone w planie jako: tereny zabudowy usługowej, tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz teren drogi publicznej. W rezultacie Rada nie określiła precyzyjnie przyszłego przeznaczenia terenu WS, wskazała jedynie możliwość wyboru w przyszłości jednego z kilku alternatywnych ustaleń. Tym samym przeznaczenie tego terenu pozostaje niedookreślone i budzi zasadnicze wątpliwości co do kluczowych kwestii regulowanych planem miejscowym.

W ocenie organu nadzoru skarżony fragment narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – gdyż dla części terenu objętego planem Rada nie określiła jednoznacznie przeznaczenia, pozostawiając tę kwestię do uregulowania w nieustalonym trybie i przez niewiadomy podmiot. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania planu i zgodnie z art. 28 ust. 1 przywołane wyżej ustawy, powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

W argumentacji Wojewody Dolnośląskiego przedstawionej w uzasadnieniu skargi przywołane też zostały obszerne fragmenty uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi na skargę doręczoną Sądowi w dniu 30 września 2011 r. Rada Miejska w Świdnicy wniosła o oddalenie skargi, oświadczając jednocześnie, że nie zgadza się z argumentacją organu nadzoru.

W ocenie Rady Miejskiej zaskarżona uchwała zawiera ustalenia wynikające z obligatoryjnego wymogu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie narusza także art. 15 ust. 2 pkt 1 ani art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy w związku z art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 96 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, a ponadto jest zgodna z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad technik prawodawczej”.

Zarzuty sformułowane w skardze zostały uznane przez Radę Miejską w Świdnicy za chybione.

W szczegółowym uzasadnieniu wniosku o oddalenie skargi Rada podała m.in., że całość unormowań dotyczących ustaleń w przedmiocie scalania i podziału nieruchomości zawarta została w jednym paragrafie, co jest zgodne z zasadą wyrażoną w § 55 powołanego powyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, który odnosi się wobec treści § 143 tego aktu wykonawczego również do aktów prawa miejscowego.

Przepis § 55 ust. 3 stanowi, że „jeżeli samodzielna myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału na ustępy” – tę technikę prawodawczą zastosowano tworząc przepisy o scalaniu i podziale nieruchomości w rozdziale 6 uchwały tzn. § 16 został podzielony na ustępy odnoszące się do etapów postępowania w sprawie scalania (...) i odpowiednio:

- przepis ust. 2 stanowi, że w miejscowym planie nie określono obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów co oznacza brak możliwości wszczęcia postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości z urzędu,
- przepis ust. 3 stanowi zasadę wyznaczenia granicy obszaru scaleń i podziałów wtedy gdy zachodzą inne okoliczności wskazane w art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- przepisy zawarte w ust. 1 ustalają zasady podziału nieruchomości.

Ponadto – zdaniem Rady Miejskiej w Świdnicy – przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie określają szczegółowo, jakie kwestie dotyczące scaleń należy regulować w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatem pozostawia ilość i jakość regulacji w tym zakresie Radzie Miejskiej. Rada podała również, że można mieć wątpliwości, co do kolejności treści poszczególnych ustępów jednak należy uznać, że nie jest to istotne ponieważ treść w całości odnosi się do jednego zakresu sprawy określonych w tytule rozdziału.

Ponadto Rada wyjaśniła w uzasadnieniu wniosku, że w granicach planu występuje jeden tylko obiekt wpisany do rejestru zabytków (stanowisko archeologiczne „gródek stożkowy”), dla którego obowiązują przepisy odrębne, o których mowa w § 9 skarżonej uchwały. Podkreśliła również, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przede wszystkim wskazuje cele ochrony i wyznacza instrumenty tej ochrony (art. 7). Ochrona zabytków wpisanych do rejestru polega na określeniu działań, które wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, nie ograniczając tych działań w sposób jednoznaczny - jedynym wyróżnikiem zabronionym jest spowodowanie zniszczenia zabytku.

Zdaniem Rady Miejskiej w Świdnicy zapisy zasad ochrony w miejscowych planach należy więc rozumieć podobnie, szczególnie ze względu na zmienną formę obiektów chronionych tzn. przedmiot ochrony. Każdy obiekt chroniony na podstawie miejscowego planu może być obiektem wpisanym do rejestru zabytków – taka sytuacja powoduje, że ochrona w planach miejscowych jest działalnością prewencyjną ochrony potencjalnego zabytku rejestrowego. Tak więc czynny udział państwowego organu ds. ochrony zabytków w trakcie realizacji miejscowego planu jest ze wszechmiar konieczny i uzasadniony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wadliwości zapisu § 21 pkt 52 lit. a tego aktu Rada Miejska podała, że teren 2.WS, którego dotyczy wskazane ustalenie planu, został jednoznacznie wyznaczony liniami rozgraniczającymi zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 15 ust. 2. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenie zawarte w lit. a stanowiące o dopuszczeniu, po przekryciu cieku, zmiany jego przeznaczenia na przeznaczenie ustalone dla terenu przyległego (definicja w słowniczku planu) jest jednoznaczne. Zgodnie z § 3 pkt 14 uchwały – jeżeli jest mowa o terenie przyległym – należy przez to rozumieć teren oddzielony od przedmiotowej linią rozgraniczającą.

Rada podkreśliła przy tym, że ustalenia tekstowe i rysunkowe miejscowego planu działają łącznie co oznacza, że zmiana może nastąpić wyłącznie pod teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej albo pod teren zabudowy usługowej, albo pod poszerzenie terenu dróg publicznych z możliwością przeznaczenia pod chodnik z uwagi na szerokość terenu, która waha się od 2,5 m do 3 m. Ustalenia planu nie dopuszczają zmiany pod przeznaczenie terenów przyległych tylko terenu przyległego – dokonana w ten sposób zmiana nie jest istotna dla ustaleń przestrzennych planu ponieważ tereny mieszkaniowo-usługowe graniczą z terenami usług (np. 1.M/U z 2.U, 4.M/U z 11.U, 12.U, 13.U) oraz ustalenie to nie zostało zakwestionowane podczas wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

Biorąc pod uwagę fakt, że właścicielem działki nr 4/2 (zgodnie z przedprojektową analizą władania sporządzoną na potrzeby miejscowego planu), na której wyznaczono teren 2.WS, jest Gmina Miejska Świdnica należy wykluczyć przypadkowość zmiany przeznaczenia terenu. Dopuszczona zmiana posiada ustalone planem kryteria jej dopuszczenia i tym samym nie narusza zasad sporządzania planów miejscowych oraz „Zasad techniki prawodawczej”.

Na rozprawie w dniu 31 stycznia 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniosła jak w skardze, podtrzymując argumentację zawartą w jej uzasadnieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne

sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że 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 części.

Kwestionując uchwałę Rady Gminy Miejskiej w Świdnicy z dnia 17 czerwca 2011 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w całości, wskazując na naruszenie zasad uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a konkretnie art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 tej ustawy w związku z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 4 pkt 8 powoływanego uprzednio rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszenia zasad sporządzania planu organ nadzoru dopatruje się w braku właściwych zapisów określających szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

Brak tego obligatoryjnego elementu planu – niezależnie od zasadności pozostałych zarzutów – powodować musiał konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. Z tego względu, ocena zasadności zarzutu w tym przedmiocie miała znaczenie pierwszorzędne.

Przystępując do szczegółowych rozważań w tym zakresie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc

obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności. Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego - zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253- 254).

Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 -12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Według art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (pkt 8). Doszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 przywołanego wyżej rozporządzenia, w myśl którego przy zapisywaniu 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 tak określonych warunkach prawnych nie można uznać za prawidłowe twierdzeń Rady Miejskiej w Świdnicy zawartych w odpowiedzi na skargę o braku w przepisach powoływanego rozporządzenia, szczegółowo określonych kwestii dotyczących scaleń, które powinny zostać uregulowane w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowym zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004, Nr 261, poz.2603 z późn. zm. – zwanej dalej u.g.n.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić zarówno z urzędu (co koreluje z treścią art. 22 u.p.z.p.) jak też na wniosek właścicieli

lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału (tak E. Mzyk [w:] G. Bieniek, E. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Warszawa 2008 r. s. 398-399). Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt. 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenia procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości. W ślad za przedstawionym wcześniej poglądem doktryny, stwierdzić zatem można, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Zdaniem Sądu prawidłowo organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność odróżnienia instytucji 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 do 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 racjonalne 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 (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 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 pozwala stwierdzić, że część tekstowa przedmiotowego planu nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości spełniających wymagania art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W niniejszej sprawie nie wykazano również, aby w terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Należy też podkreślić, że – jak wprost wynika z ustawy – 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 wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. (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 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).”

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, zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p. Jak słusznie zauważa organ nadzoru nie można zapisów zawartych w § 16 ust. 1 czy w § 21 pkt 7 lit. e zaskarżonej uchwały uznać za odpowiadające wymogom wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z p 4 pkt 8 powoływanego rozporządzenia. Pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że plan dotknięty brakami nie może funkcjonować obrocie prawnym. Naruszenie przez Radę Miejską w Świdnicy przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdeterminowało ocenę Sądu i rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie. Sąd uznał jednak za celowe wyjaśnić, że podziela zarzut Wojewody Dolnośląskiego przedstawiony w skardze, odnoszący się do zapisów zawartych w § 10 pkt 1 w podanym fragmencie, § 11 ust. 2 pkt 4 lit. c, § 11 ust. 3 pkt 5 lit. c, § 11 ust. 3 pkt 4, § 12, § 13, § 14 pkt 3 lit. d w podanym fragmencie, § 16 pkt 7 zaskarżonego aktu planistycznego, w których organ uchwalodawczy gminy przyjmując ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowił, że: kolorystyka obiektów (przyjęcie lub zmiana) wpisanych do wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków, wskazanych w tabeli nr 3 w § 15 pkt 1 lit. b uchwały wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków (§ 10 pkt 1); kolorystyka elewacji w strefach B ochrony konserwatorskiej winna być przyjęta dla całego budynku w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (§ 11 ust. 2 pkt 4 lit. c, § 11 ust. 3 pkt 5 lit. c), ustalenie kolorystyki budynków w strefie B ochrony konserwatorskiej obejmującej tereny położone w rejonie ul. Wrocławskiej 78–80 następuje w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (§ 11 ust. 3 pkt 4); na obszarze planu wyznacza się budynki chronionego układu zabudowy zgodnie z rysunkiem planu – ustala się wymóg przedstawienia koncepcji rozbudowy, nadbudowy lub remontu elewacji na etapie projektowania i uzgadniania projektu budowlanego z wojewódzkim konserwatorem zabytków w celu wykluczenia dysharmonizującej architektury i zachowania ciągłości myśli architektoniczno-urbanistycznej (§ 11 ust. 4); wojewódzki konserwator zabytków może ustalić szczególne wymagania dotyczące inwestycji w obrębie terenów objętych ochroną konserwatorską, a inwestor ma prawo wystąpić do wojewódzkiego konsumenta zabytków o zalecenia konserwatorskie odnoszące się do planowanej inwestycji (§ 12); wojewódzki konserwator zabytków może w szczególnie uzasadnionych przypadkach odstąpić od niektórych zasad określonych w niniejszym rozdziale, a stanowisko w sprawie odstępstwa może zostać podjęte po przedłużeniu przez inwestora projektu wnioskowanych zmian wraz z uzasadnieniem i dokumentacją fotograficzną stanu istniejącego, który tym zmianom ma podlegać (§ 13); usytuowanie reklam na elewacji budynku zabytkowego wymaga uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków (§ 14 pkt 3 lit. d); podział działek w obrębie strefy „B” ochrony konserwatorskiej wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków (§ 16 pkt 7).

W ocenie Sądu tak sformułowane obowiązki pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane przez organ nadzoru zapisy należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione przekroczenie kompetencji prawodawczej rady gminy. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny.

Istotne jest, 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.] – zwanej dalej u.o.z.).

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 terenu, 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. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obo-

wiązków 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 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 – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2 poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków zostały 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).

Niewątpliwie ustalenia zasad ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są – zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Istotne jest również, że ustalenia zawarte w zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisach zaskarżonego aktu w sposób nieuprawniony wprowadzają dodatkowe obowiązki na uczestników procesu inwestycyjnego, a ponadto modyfikują przepis art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie akceptuje też zawarty w skardze zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez postanowienie przyjęte w § 21 pkt 52 lit. a zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miejska w Świdnicy dopuściła przekrycie cieków i zmianę przeznaczenia na przeznaczenie ustalone dla terenu przyległego.

Zdaniem Sądu – dzieląc argumentację skarżącego organu nadzoru przedstawioną w odniesieniu do tego zarzutu – zastosowane w kwestionowanym zapisie uchwały sformułowanie nie spełnia wymogu jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu. Nieustalenie trybu, w jakim może nastąpić zmiana przeznaczenia i odesłanie do przeznaczenia ustalonego dla terenu przyległego, nawet wobec wyjaśnienia tego pojęcia w przepisach przedmiotowej uchwały planistycznej, wywołują niedozwolone wątpliwości, co do sposobu realizowania ustalenia zawartego w omawianym przepisie uchwały oraz stwarzają możliwość dowolnej interpretacji jego treści. Przejęte ustalenie – co zasadnie zauważa Wojewoda Dolnośląski – może również skutkować naruszeniem uprawnień, wynikających z prawa własności.

Na aprobatę zasługuje przy tym twierdzenie organu nadzoru o konieczności formułowania jednoznacznie i konkretnie zapisów planistycznych określających przeznaczenie terenów.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając zasadność skargi – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy.