



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2012 r.

Poz. 2959

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 745/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA
Protokolant

- Ireneusz Dukiel
- Alicja Palus (sprawozdawca)
- Anna Siedlecka
- Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej

z dnia 27 maja 2011 r. Nr X/123/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Starkówek – działka Nr 105

I. stwierdza nieważność § 2 pkt 6, § 6 pkt 6, § 6 pkt 7, § 8 pkt 1 lit. o oraz załącznika graficznego w zakresie oznaczonych na nim „projektowanych granic działek – podział orientacyjny” i § 8 pkt 1 lit. r zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 maja 2011 r. Nr X/123/11 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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.) oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 28 maja 2010 r. Nr LVI/493/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Starkówek – działka nr 105 po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bystrzyca Kłodzka (uchwałą Nr XX/151/07 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 28 grudnia 2007 r.), Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Starkówek – działka nr 105.

W poszczególnych częściach tego aktu zamieszczone zostały: przepisy ogólne (rozdział 1), ustalenia szczegółowe (rozdział 2) i przepisy końcowe (rozdział 3).

W uzasadnieniu uchwały Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej podała m.in., że zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bystrzyca Kłodzka teren ten jest przeznaczony pod budowę mieszkaniową i usługową ze szczególnym uwzględnieniem usług turystycznych oraz urządzeniami obowiązującymi i niezbędną infrastrukturę techniczną.

Ustalenia planu są zgodne z treścią studium.

Ze względu na założenia gminnej polityki przestrzennej ustalenia planu są korzystne, ponieważ wskazane zostały nowe tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej związanej z funkcją turystyki i rekreacji o wysokich walorach estetycznych dla mieszkańców i turystów. Ponadto plan miejscowy zapewnia właściwe kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej terenu, ustalając zasady w zakresie ochrony środowiska, uzbrojenia terenu i obsługi komunikacyjnej.

W uzasadnieniu uchwały Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej oświadczyła również, że przy sporządzaniu projektu planu miejscowego dopełnione zostały wymogi formalno-prawne wynikające z obowiązujących przepisów, w szczególności powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przedstawiła kolejne etapy procedury planistycznej.

Uchwałą zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 2 wskazanej powyżej ustawy i w terminie określonym w art. 90 ust. 1 powołanej we wstępie ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości, co do zgodności z prawem opisanego powyżej aktu planistycznego, Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i 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 § 2 pkt 6, § 6 pkt 6, § 6 pkt 7, § 8 pkt 1 lit. o oraz załącznika graficznego w zakresie oznaczonych na nim „projektowanych granic działek – podział orientacyjny” uchwały Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej Nr X/123/11, z dnia 27 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Starkówek – działka nr 105, zarzucając podjęcie kwestionowanych ustaleń z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 powoływanej poprzednio ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił m.in., że podejmując przedmiotową uchwałę Rada w § 2 pkt 6 postanowiła, że celem regulacji zawartych w ustaleniach planu miejscowego jest ustalenie zasad podziału geodezyjnego działek. W § 6 pkt 6 zawarła zapis, zgodnie z którym zasady podziału nieruchomości określają aktualne granice nieruchomości wynikające z geodezyjnej ewidencji gruntów oraz ustalenia planu miejscowego. Dopuszcza się wtórne lub dodatkowe podziały nieruchomości, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w pkt 7. Natomiast w punkcie 7 tego paragrafu wskazała, że podziały nieruchomości wtórne lub dodatkowe mogą być dokonywane na podstawie projektu

zagospodarowania terenu nieruchomości, spójnego z ustaleniami niniejszego planu i zgodnego z przepisami odrębnymi.

W § 8 pkt 1 lit. o ustalając zasady zagospodarowania i kształtowania zabudowy terenu M/UT/U Rada postanowiła, że dopuszcza się w określonych przypadkach możliwość łączenia działek z zachowaniem warunków podanych w punktach jw.

Ponadto na załączniku graficznym do przedmiotowej uchwały Rada wprowadziła oznaczenia określone jako obowiązujące ustalenia planu miejscowego, zamieszczając wśród nich linię „projektowanych granic działek - podział orientacyjny” oraz zamieściła te linie na rysunku.

Zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały regulacje § 2 pkt 6, § 6 pkt 6, § 6 pkt 7, § 8 pkt 1 lit. o oraz w załączniku graficznym oznaczając linię „projektowanych granic działek - podział orientacyjny”, zdaniem organu nadzoru, Rada stanowiła w zakresie podziału geodezyjnego nieruchomości. Określiła bowiem w pierwszej kolejności, że celem planu jest ustalenie zasad podziału geodezyjnego działek a następnie w § 6 pkt 6, § 6 pkt 7 i § 8 pkt 1 lit. o doprecyzowała te zasady. Kolejnym elementem działania Rady było dokonanie podziału geodezyjnego również na rysunku planu.

W ocenie organu nadzoru, norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia przedmiotowej uchwały nie dawała jej podstaw do stanowienia w zakresie zasad podziału nieruchomości, czyli tzw. podziału geodezyjnego.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył również, że art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z kolei regulacja art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa tzw. fakultatywne ustalenia planu. Nie zawiera ona jednak w swej treści zapisów upoważniających do stanowienia w zakresie podziału geodezyjnego.

Następnie organ nadzoru wskazał, że zgodnie 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 wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Wojewoda Dolnośląski zwrócił też uwagę w uzasadnieniu skargi, że ustawodawca wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalenia 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 jednakże 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji związanych z postępowaniem podziałowym z art. 93 i 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zdaniem organu nadzoru w obecnie obowiązującym stanie prawnym możliwym jest, co określa art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyłącznie określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Powierzchnie te zostały określone przez Radę w § 8 pkt 1 lit. r.

Powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby 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.

W uznaniu 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 geodezyjnego nieruchomości. Należy przy tym dodatkowo podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo - 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, i brak jest podstaw do utożsamiania procedury podziału geodezyjnego z procedurą scalania i podziału.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wskazał, 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. Jak podkreśla Z. Niewiadomski w Komentarzu do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie), s. 255-256, „w przypadku uchwały w sprawie przyjęcia studium bądź planu miejscowego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie istotne naruszenie trybu sporządzania, ale już każde naruszenia zasad sporządzania studium oraz każde naruszenie właściwości organów, co stanowi odmienne rozwiązanie od generalnie przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym.”

W przedstawionej w tym zakresie dalszej argumentacji skarżący organ odwołał się do poglądów prezentowanych w odniesieniu do wskazanego powyżej przepisu w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, stwierdzając jednocześnie, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę doręczoną Sądowi w dniu 12 października 2011 r. Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej wniosła o oddalenie skargi, stwierdzając przy tym, że argumentacja prawna zamieszczona przez Wojewodę Dolnośląskiego w skardze nie zasługuje na aprobatę.

Ponadto w uzasadnieniu wniosku Rada wyjaśniła, iż przystępując do sporządzenia planu miała pełną świadomość, że plan będzie obejmował wyłącznie teren jednej działki nr 105 położonej we wsi Starkówek. Podała również, że w uzasadnieniu uchwały planistycznej i w załącznikach do niej zawarte są dodatkowo informacje oraz, że teren tej działki rolnej (IV klasa bonitacyjna, powierzchnia ok. 2,74 ha) pozostaje we władaniu jednej osoby, a właściciel jest jednocześnie przyszłym inwestorem proponowanego zamierzenia. W dalszej części uzasadnienia Rada wskazała, że określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym stanowi konieczny składnik planu. Instytucja scalania i podziału nieruchomości ma służyć do stworzenia korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów, powinna też prowadzić do poprawy struktury obszarowej terenów objętych scalaniem i podziałem, aby w konsekwencji umożliwić realizację ustaleń miejscowego planu. Zastosowanie określonych w planie zasad ma doprowadzić do możliwości realizacji ustaleń planu oraz do powstania optymalnej struktury obszarowej, pozwalającej na wykorzystanie terenów zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w planie.

W niniejszej sprawie, wzięte zostały pod uwagę istniejące na danym terenie okoliczności faktyczne, w tym przypadku przede wszystkim fakt, że granicą opracowania objęto jedną działkę, a dla jednej działki nie można nawet sygnalizować możliwości procedury jej scalania.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 9 lutego 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że modyfikuje skargę i wnosi dodatkowo o stwierdzenie nieważności § 8 pkt 1 lit. r zaskarżonej uchwały. Sąd postanowił zobowiązać pełnomocnika organu nadzoru do przedstawienia na

piśmie wniosku rozszerzającego skargę wraz z uzasadnieniem, a rozprawę odroczyć na termin wyznaczony z urzędu.

W dniu 15 lutego 2012 r. doręczone zostało Sądowi pismo procesowe strony skarżącej, zawierające wniosek o stwierdzenie nieważności, obok regulacji wskazanych w petitum skargi także § 8 pkt 1 lit. r przedmiotowej uchwały.

W uzasadnieniu wniosku pełnomocnik organu nadzoru wyjaśnił, że zapisem tym Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej postanowiła, że „przy podziałach wtórnych ustala się minimalną powierzchnię działki 2500 m², zatem narusza on prawo w sposób istotny, bowiem reguluje zasady podziału geodezyjnego. Pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podkreślił przy tym, że ustawodawca wskazuje ma możliwość określenia w planie miejscowym minimalnych powierzchni działek tylko w przypadku działek budowlanych, a Rada postanowiła o minimalnej powierzchni działki, ale nie działku budowlanej. Pojęć tych – zdaniem pełnomocnika skarżącego organu nie można utożsamiać.

Dodatkowo w uzasadnieniu pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wyjaśnił pojęcia działki budowlanej i działki gruntu odwołując się do treści – odpowiednio – art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wcześniej powoływanych.

W odpowiedzi na opisany powyżej wniosek kasacyjny Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 29 lutego 2012 r. wniosła o oddalenie zawartego w nim żądania i oświadczyła, że podtrzymuje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniosła jak w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

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 w jej rozszerzonym zakresie, co obligowało Sąd do wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w kwestionowanej przez organ nadzoru części.

Zaskarżony akt 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 w części.

Kwestionując w określonym w skardze zakresie uchwałę Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 maja 2011 r. Nr X/123/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Starkówek – działka Nr 105 Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 6, § 6 pkt 6, § 6 pkt 7, § 8 pkt 1 lit. o oraz załącznika graficznego w zakresie oznaczonych w nim „projektowanych granic działek – podział orientacyjny” i § 8 pkt 1 lit. r tego aktu planistycznego, wskazując na naruszenie zasad uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez przyjęcie we wskazanych w skardze zapisach ustaleń właściwych dla podziału geodezyjnego, dokonywanego w trybie przepisów powoływanej wcześniej ustawy o gospodarce nieruchomościami, do wprowadzenia których w akcie planistycznym nie jest upoważniony organ stanowiący gminy.

W tym kontekście Sąd uznał za właściwe zwrócić uwagę, że błędna jest sugestia Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej wynikająca z treści odpowiedzi na skargę, jakoby organ nadzoru swój wniosek kasacyjny wyprowadził z zarzutu braku w przedmiotowej uchwale obligatoryjnego elementu aktu planistycznego, wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Wbrew twierdzeniom Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej Wojewoda Dolnośląski akceptuje wyjaśnienia organu uchwalodawczego, odnoszące się do wskazanego powyżej wymogu, uznając, że odstępienie od powinności wprowadzenia do projektu przedmiotowego planu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości było dopuszczalne w istniejących okolicznościach, zarzuca natomiast nieuprawnione wprowadzenie do przedmiotowego aktu planistycznego ustaleń właściwych dla czynności związanych z podziałem geodezyjnym nieruchomości.

Podejmując wymagane w tak określonych okolicznościach rozważania należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że powołany wcześniej przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia 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, CBOIS nsa.gov.pl). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje bowiem istotnego naruszenie prawa jako koniecznego warunku unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza zatem po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, tym bardziej, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 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. W granicach wytyczonych przywołanymi przepisami prawa można zatem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. 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 całkowitą 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 i orzecznictwie przyjęto, 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; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1922/10).

Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego akceptującego odstąpienie przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej od obowiązku określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości i uznającego, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu (jedna działka) pozwala na nieumieszczanie ich w planie.

Zdaniem Sądu prawidłowo też 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). 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 nieruchomości. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały – zwłaszcza do treści zakwestionowanych w skardze przepisów – wskazuje, że określone w nich zapisy – jak zasadnie zarzuca skarżący organ – dotyczą podziału geodezyjnego, o którym mowa w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Taka intencja Rady Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej wynika zresztą wprost z treści § 2 pkt 6, w którym Rada – określając cel przyjmowanej w ustaleniach planu miejscowego regulacji – postanowiła, że jest nim m.in. ustalanie zasad podziału geodezyjnego działek.

Dalsze kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały tj. § 6 pkt 6, § 6 pkt 7 i § 8 pkt 1 lit. o stanowią formę realizowania zapisu zawartego w § 2 pkt 6 tego aktu.

W ocenie Sądu należy bezwzględnie uznać racje Wojewody Dolnośląskiego, zarzucającego w skardze, że żaden przepis prawa, w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uprawnia organu uchwałodawczego gminy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień należących do materii podziałów nieruchomości. Czynności w tym zakresie stanowią domenę organu wykonawczego, a kompetencja związana z postępowaniem regulowanym treścią art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może być ograniczona wytycznymi wprowadzonymi przez radę gminy do treści ustaleń planistycznych.

Sąd podziela też ocenę organu nadzoru, co do naruszenia przez Radę Miejską w Bystrzycy Kłodzkiej zasad sporządzania planu poprzez zapis § 8 pkt 1 lit. r zaskarżonej uchwały, w którym określona została minimalna powierzchnia działki (2500 m²).

Na całkowitą akceptację zasługuje przedstawiona w piśmie pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 lutego 2012 r. argumentacja odnosząca się do wskazanego powyżej zapisu, wyprowadzona w twierdzeniu, że ustawodawca uprawnia radę gminy w przepisie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznie do określenia (w zależności do potrzeb) minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Brak jest natomiast w obowiązujących przepisach prawa upoważnienia do określania przez organ stanowiący gminy minimalnej powierzchni działki gruntu, a tak należy odczytywać ustalenie zawarte w § 8 pkt 1 lit. r zaskarżonej uchwały.

Wobec uwzględnienia zarzutów skargi Sąd zobligowany był również do stwierdzenia nieważności załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały we wnioskowanym przez organ nadzoru zakresie.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 powoływanej 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.