



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2012 r.

Poz. 2984

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 808/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA
Protokolant

- Ireneusz Dukiel
- Mieczysław Górkiewicz
- Alicja Palus (sprawozdawca)
- Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 marca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej
z dnia 27 kwietnia 2011 r. Nr VII/40/11
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kulin

- I. stwierdza nieważność § 11 ust. 5, § 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne / konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne / konserwatorskie”, § 19 ust. 4, § 22 ust. 2, § 39 oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 1 U, § 40 oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 2 U, § 41 oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 3 U, § 42 oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 4 U, § 43 oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 1 US;**
- II. stwierdza że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 złotych /słownie: dwieście czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 kwietnia 2011 r. Nr VII/40/11 podjętą na podstawie 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 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.) w związku z uchwałą Nr VII/73/07 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Środa Śląska uchwalonego uchwałą Nr XLIX/409/10 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Środa Śląska, Rada Miejska w Środzie Śląskiej uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Kulin.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Miejska określiła: przepisy ogólne (rozdział I), przeznaczenie terenu (rozdział II), zasady ochrony środowiska i przyrody (rozdział III), zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej i krajobrazu kulturowego (rozdział IV), wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (rozdział V), zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (rozdział VI), ustalenia szczegółowe (rozdział VII) i przepisy końcowe (rozdział VIII).

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. 50 § 2 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 uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 27 kwietnia 2011 r. Nr VII/40/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kulin w zakresie:

§ 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 19 ust. 4, § 22 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. - zwana dalej ustawą) oraz art. 31 ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.);

§ 42 oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 4U z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 z późn. zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy;

§ 11 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

oraz o zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Uzasadniając wniosek kasacyjny Wojewoda Dolnośląski wskazał m.in., że Rada Miejska w § 16 ust. 4 przedmiotowej uchwały, odnoszącym się do obiektów proponowanych do ujęcia w gminnej ewidencji zabytków, postanowiła: „W pracach konserwatorskich i restauratorskich oraz przy wszelkich robotach budowlanych wykorzystać dostępne materiały ikonograficzne oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”.

Identyczny zapis pojawił się w § 17 ust. 5 uchwały dotyczącej strefy ochrony konserwatorskiej „A”.

W § 19 ust. 4 uchwały postanowiono, że „Ustala się następujące warunki i zasady ochrony stanowisk 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”.

Natomiast w § 22 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że „W przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań, archeologicznych.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy stanowią istotne naruszenie art. 31 ust. 2 oraz art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Motywując takie stanowisko Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia 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 Środzie Śląskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w obszarze ewidencji zabytków archeologicznych. Art. 31 ust. 2 tej ustawy stanowi bowiem, że „zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny”. Określone w miejscowym planie zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także obowiązujące na obszarach stref ochrony konserwatorskiej ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tych obszarach zabytków nie mogą nakładać obowiązków polegających na przeprowadzeniu czynności określonych w kwestionowanych przez organ nadzoru zapisach. W art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przesądzone bowiem, iż podstawą dla tego typu działań jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wyrażenie zgody na tego rodzaju czynności może być dokonane jedynie w formie pozwolenia wydanego przez ten organ. Art. 36 ust. 1 określa również zakres czynności wymagających tego pozwolenia, tak więc rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może w ów zakres ingerować, ani go modyfikować.

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

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Orzecznictwo

wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa.

Następnie Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił w uzasadnieniu, że w § 42 ust. 1 uchwały postanowiono: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 4U ustala się następujące przeznaczenie: 1) przeznaczenie podstawowe terenu: tereny zabudowy usługowej”, natomiast w § 42 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, że „Nie ustala się szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości - granice nieruchomości zapewniają zagospodarowanie zgodne z planem”. Tym samym Rada podejmując przedmiotową uchwałę 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.

Zdaniem organu nadzoru brak szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 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 związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. 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). Należy podkreślić w tym miejscu, że art. 15 ust. 2 ustawy określa elementy obligatoryjne, zaś art. 15 ust. 3 elementy fakultatywne planu.

Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy 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 wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Skarżący organ wyjaśnił ponadto, że wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym.

Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. W pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru podkreślił przy tym, 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. 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 wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad

scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan taktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Całkowite pominięcie postanowień w tym zakresie nie naruszałoby prawa tylko w sytuacji, gdyby Rada uchwalając przedmiotowy 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. W uzupełnieniu Wojewoda Dolnośląski 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.

Mając na uwadze powyższe należy zdaniem - organu nadzoru stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała nie określa dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 4U obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 42 uchwały oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 4U z powodu istotnego naruszenia art. 15 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.

W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 11 ust. 5 uchwały Rada Miejska postanowiła, że dopuszcza się zarurowanie rowów melioracyjnych i cieków kolidujących z planowanym zagospodarowaniem dotyczącym dróg i infrastruktury technicznej, wraz ze zmianą ich przebiegu.

W ocenie organu nadzoru postanowieniem § 11 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rada Miejska wprowadziła możliwość zmiany obowiązujących ustaleń planu, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnił, że 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. Z tych względów za niedopuszczalną należy uznać zdaniem organu wprowadzoną w uchwale możliwość zarurowania rowów melioracyjnych i cieków kolidujących z planowanym zagospodarowaniem dotyczącym dróg i infrastruktury technicznej, wraz ze zmianą ich przebiegu, bowiem wskazana sytuacja będzie stanowić zmianę planu.

Ponadto przedmiotowy zapis pozostaje 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.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie.

W przedstawionej w uzasadnieniu skargi argumentacji Wojewoda Dolnośląski odwołał się również do wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i poglądów prezentowanych w literaturze prawniczej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Środzie Śląskiej uznała skargę za uzasadnioną w zakresie dotyczącym wniosku o stwierdzenie nieważności: § 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne i konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne i konserwatorskie”, § 19 ust. 4, § 22 ust. 2 oraz § 11 ust. 5 i wniosła o oddalenie skargi w zakresie dotyczącym żądania stwierdzenia nieważności § 42 zaskarżonej uchwały i fragmentu jej załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 4U.

Uzasadniając wnioski zawarte w odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Środzie Śląskiej wyjaśniła, że zakwestionowane przez organ nadzoru ustalenia planistyczne z zakresu zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (§ 16 ust. 4 i § 17 ust. 5 w określonych

fragmentach, § 19 ust. 4, § 22 ust. 2) wynikały z wniosków składowych przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków i jednoznacznie wskazywały na wymagany przez wnioskodawcę zakres i sposób zapisu ustaleń planu.

Dodatkowo podała, że zagadnienia ochrony zabytków w realnym procesie budowlanym, nie funkcjonują właściwie - niezależnie od stanu świadomości w tym zakresie poszczególnych uczestników procesu budowlanego i jego nadzorców. Ograniczony też jest wpływ właściwych organów na egzekwowania zapisów ustawowych (często poprzez akceptowanie naruszeń i wykroczeń, wynikających z nieświadomości i wiedzy inwestora). Stąd, dla służb konserwatorskich zapisy planu miejscowego stanowią często jedyną okazję zaprezentowania wymogów i zasad postępowania w sprawie ochrony zabytków. W ocenie tych służb jest też jedyną okazją do kształtowania świadomości społeczeństwa i administracji.

Odnosząc się do zarzucanej w skardze niezgodności z prawem § 11 ust. 5 Rada Miejska wskazała, że celem tego zapisu było umożliwienie zmiany wyłącznie przebiegu cieków lub rowów w obszarze terenu, w którym może się on znajdować, ale wobec błędnej redakcji tego zapisu zarzut organu nadzoru jest zasadny.

Natomiast w odniesieniu do kwestionowanych zapisów § 42 zaskarżonej uchwały, dotyczących terenów oznaczonych symbolem 4U Rada Miejska wyjaśniła, że jest to teren zabudowy usługowej położonej w centrum historycznego układu ruralistycznego wsi.

Podawała także, że działki te nie powinny być przedmiotem scalenia i podziału, ponieważ powinny pozostać nie podzielone celem dalszego funkcjonowania przewidzianego na nich użytkowania. Ich kształt i geometria odpowiadają przeznaczeniu określonym w planie, nawet wówczas kiedy występujące na nich zagospodarowanie poddane zostanie modernizacji, przebudowie i rewitalizacji. Istniejące działki odpowiadają warunkom, które pozwalają na wykorzystanie ich terenów na cele określone w planie. Nie zachodzi więc potrzeba określania zasad scalania i podziału.

Działki - w myśl ustaleń planu - jako zainwestowane, na których nie przewiduje się zmiany dotychczasowego ich użytkowania i zagospodarowania - nie są przewidziane do wykreowania nowego układu urbanistycznego/zespołu urbanistycznego autonomicznie skomponowanego, w tym nowych działek pod zabudowę z niezbędnymi elementami zagospodarowania, umożliwiającymi funkcjonowanie nowego układu (dróg, terenów wspólnych, terenów pod infrastrukturę lub funkcje obsługujące). Nie zawierają też niekorzystnych uwarunkowań, które wymagałyby podjęcia procedury scalania i podziału, o której jest mowa w komentarzach do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 6 marca 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje skargę.

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 a – stosując się do zasady oficjalności, wynikającej z art. 134 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – uznał konieczność wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego w zakresie szerszym niż kwestionowany w skardze, stosownie do stwierdzonej wadliwości.

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 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 ust. 1 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 w Środzie Śląskiej Nr VII/40/11 Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w określonym w skardze zakresie zarzucając istotne naruszenie ustaleniami kwestionowanymi w skardze przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy i art. 31 ust. 2 pkt i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wcześniej powoływanego i art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powyżej wskazywanej.

Istotne zatem jest, że przywołany 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). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały w całości lub części 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, który jest aktem prawa miejscowego.

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.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych i faktycznych na całkowitą akceptację zasługuje – uznany przez Radę Miejską w Środzie Śląskiej – zarzut skarżącego organu nadzoru dotyczący wadliwości

ustalenia zawartego w § 11 ust. 5 zaskarżonej uchwały, z którego treści wynika, że dopuszcza się zarurowanie rowów melioracyjnych i cieków kolidujących z planowanym zagospodarowaniem dotyczącym dróg i infrastruktury technicznej wraz ze zmianą ich przebiegu.

Sąd podziela przedstawioną w tym zakresie argumentację organu nadzoru, uznając iż przez wprowadzenie w planie możliwości przesuwania linii rozgraniczających tereny dopuszcza się w istocie niedozwoloną i niczym nieograniczoną możliwość zmiany przeznaczenia terenów objętych procedurą planistyczną bez zachowania trybu nakazanego przepisem art. 27 powoływanej ustawy.

Prawidłowo też Wojewoda Dolnośląski wskazuje w uzasadnieniu skargi, że przyjęta w planie możliwość przesuwania w nielimitowanym zakresie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania skutkować może dokonaniem przez nieuprawniony podmiot (organ) w dowolny sposób (nieokreślony) faktycznej zmiany przeznaczenia terenu.

Stwarza to również zagrożenie dowolnego dysponowania terenami rozgraniczonymi w sposób niedozwolony. Może też prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. Na aprobatę zasługuje przy tym twierdzenie organu nadzoru o konieczności formułowania jednoznacznie i konkretnie zapisów planistycznych określających przeznaczenie terenów oraz przedstawienia w sposób czytelny i precyzyjny linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach użytkowania w części graficznej planu miejscowego.

Ustalenie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego gminy, na co jednoznacznie wskazują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że 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).

W tym kontekście istotne jest również to, 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. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 98).

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, 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, zasad ochrony konserwatorskiej obejmującej 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.).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej swobody. 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 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 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 wyprowadzania 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 innymi organami administracji publicznej, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Niewątpliwie ustalenia 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.

Uwzględniając powyższe Sąd podzielił zarzuty Wojewody Dolnośląskiego i argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi, odnoszące się do zapisów § 16 ust. 4 i § 17 ust. 5 w określonych w skardze fragmentach oraz § 19 ust. 4 i § 22 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w których Rada Miejska w Środzie Śląskiej ustanowiła – w określonych w akcie planistycznym działaniach inwestorskich – obowiązek przeprowadzenia badań architektonicznych/konserwatorskich oraz ratowniczych badań archeologicznych.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych na całkowitą akceptację zasługują twierdzenia skarżącego organu nadzoru uznane przez Radę Miejską w Środzie Śląskiej, iż we wskazanych powyżej zapisach, w istocie dokonana została modyfikacja przepisu art. 31 ust. 2 powoływanej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece na zabytkami z jednoczesnym przekroczeniem kompetencji przyznanej organowi stanowiącemu gminy.

Badając legalność zaskarżonej uchwały Sąd uznał zasadność zarzutów organu nadzoru sformułowanych w odniesieniu do zapisów § 42 tego aktu, nie podzielaając jednak akceptacji Wojewody Dolnośląskiego dla odstąpienia przez Radę Miejską w Środzie Śląskiej od określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U (§ 39), 2U (§ 40), 3U (§ 41), 1US (§ 43).

Sąd – stwierdzając, że zaskarżony akt również w tym zakresie nie odpowiada kryteriom zgodności z prawem – skorzystał z powołanego wcześniej przepisu art. 134 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiącego, że Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

W kwestionowanej przedmiotową skargą uchwale określono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, stosując się do wymogów wynikających z § 4 pkt 8 powoływanego wcześniej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MNU-10MNU (§ 35), 11MNU-21MNU (§ 36), 1RM-4RM (§ 37), 5RM-9RM (§ 38). Nie przyjęto natomiast ustaleń w tym zakresie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U (§ 39), 2U (§ 40), 3U (§ 41), 4U (§ 42), 1US (§ 43) zaskarżonego aktu.

Jednocześnie ani w treści uchwały, ani w dokumentacji planistycznej nie wskazano konieczności pominięcia tych obligatoryjnych elementów uchwały planistycznej. Dopiero w odpowiedzi na skargę – wnosząc o oddalenie skargi w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 42 zaskarżonej uchwały oraz fragmentu załącznika graficznego odnoszącego się do terenów oznaczonych symbolem 4U – Rada Miejska w Środzie Śląskiej podała, że działki na tych terenach nie powinny być przedmiotem scalenia i podziału, ponieważ powinny pozostać nie podzielone celem dalszego funkcjonowania przewidzianego na nich użytkowania, zatem nie zachodzi potrzeba określania zasad scalania i podziału.

Zdaniem Sądu z takim stanowiskiem oraz ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego przyjętym w skardze w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U, 2U, 3U, 1US nie można się zgodzić.

Podzielając pogląd, że przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens* i nie kwestionując w konsekwencji możliwości pominięcia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, skład orzekający podkreśla jednak, że może mieć to miejsce jedynie, gdy pozwala na to oczywisty i nie budzący wątpliwości stan faktyczny obszaru objętego planem. Skoro ustawodawca określił ten element jako obowiązkowy, to tylko w przypadkach szczególnych organ gminy może odstąpić od jego ustalenia w planie. Jeżeli jednak tak jak w niniejszej sprawie, Rada Gminy nie uznała braku konieczności uregulowania tej materii w planie, to zobligowana była do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym określając wszystkie parametry wymienione w § 4 pkt 8 rozporządzenia. (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 II OSK 777/11 CBOSA, nsa.gov.pl). Scalanie i podział stanowią ustawowo wyodrębnioną procedurę kształtowania wielkości i parametrów działek gruntu, z którą nie można utożsamiać podziału geodezyjnego.

Przy interpretacji przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. należy bowiem mieć na uwadze, że przepis ten funkcjonuje w systemie prawa i jego prawidłowe odczytanie winno być łączne z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć, poprzez ustanowioną regulację prawną. Istotne jest, że do instytucji scaleń i podziałów nieruchomości odnoszą się nie tylko regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ale również w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej zwanej u.g.n.). Rozważając czy okoliczności faktyczne wymagają określenia w planie miejscowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości organ stanowiący gminy niewątpliwie musi mieć na uwadze regulacje zawarte w obu tych aktach. Winien też uwzględnić cel jakiemu służyć ma przedmiotowa instytucja. Wprawdzie brak jest normatywnego określenia tego celu zarówno w u.p.z.p. jak w u.g.n., niemniej w literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest nim stworzenie korzystniejszych (od już istniejących) warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazuje się nadto, że scalenie jest środkiem prawnym, który służyć ma realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Umożliwienie realizacji celów planu poprzez scalenie powinno być zaś zapewnione poprzez szczegółowo określone warunki scalania i podziału. Z art. 102 ust.1 u.g.n. wynika bowiem, że szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co oznacza, że treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje możliwość scalenia i podziału nieruchomości. Inaczej mówiąc, scalenie i podział nieruchomości może być dokonane tylko wówczas,

gdy warunki te zostały określone w planie miejscowym. Scalenie a następnie podział ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania optymalnej struktury obszarowej która pozwoli na wykorzystanie terenów według warunków określonych planem (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400).

Natomiast w myśl przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami scalenie i podział nieruchomości może być przeprowadzone nie tylko w przypadku, gdy w planie miejscowym zostaną określone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, czyli nie tylko wtedy, gdy organy gminy w wyniku uprzedniej oceny uznają, że dotychczasowa konfiguracja przestrzenna działek nie pozwala w ogóle lub też w sposób najkorzystniejszy zrealizować przewidzianego w planie sposobu zagospodarowania nieruchomości. Według przepisu art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w graniach obszarów określonych w planach miejscowych albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Według jednolitego stanowiska komentatorów ustawy o gospodarce nieruchomościami użycie w przywołanym przepisie spójnika „albo” uzasadnia rozróżnienie dwóch odrębnych sytuacji w których scalenie i podział mogą być dokonane w zależności od tego, kto inicjuje tę procedurę. W pierwszym przypadku scalenie i podział obejmuje tereny wskazane przez organy gminy na etapie prac planistycznych, znajdujące się w granicach obszarów określonych w planach miejscowych zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. - wówczas inicjatorem procedury jest (i w świetle przywołanych wcześniej przepisów musi być) rada gminy. W drugim przypadku, scalaniem i podziałem mogą być objęte wszelkie grunty (z wyjątkiem rolnych i leśnych) w tym przeznaczone pod budownictwo przemysłowe, rekreacyjne, usługowe i inne, bez ograniczeń lub wyłączeń, jeżeli z wnioskiem o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% gruntów, które mają być objęte scaleniem i podziałem (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400; Jacek Jaworski, Arkadiusz Prusaczek, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin, „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” CH. Beck Warszawa 2011; Ewa Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX 2011).

Nie ulega wątpliwości, że dokonanie scalenia i podziału nieruchomości położonych w granicach obszarów wyznaczonych w planach miejscowych przez radę, następuje bez wniosku właścicieli (użytkowników wieczystych) tych nieruchomości. W tym przypadku rada gminy podejmuje uchwałę „z urzędu”, gdyż obliguje ją do tego przepis ustawy (art. 22 u.p.z.p). Tym samym wniosek o przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości odnosić się będzie do innych nieruchomości niż wcześniej wskazane - czyli do takich które nie zostały ujęte jako obszar wymagający przeprowadzenia scaleń i podziałów w planie - „jest on wówczas wynikiem woli właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy uznali, że w ten sposób ukształtują konfigurację przestrzenno-powierzchniową swoich nieruchomości dla zagospodarowania ich na cele inwestycyjne określone w planie”, (tak J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin op.cit.).

Ustawodawca przyznał właścicielom i użytkownikom wieczystym prawo wnioskowania o przeprowadzenie przez gminę scaleń i podziałów nieruchomości dla takiego ukształtowania wielkości i parametrów działek oraz struktury własnościowej, które umożliwią im lepsze zagospodarowanie ich nieruchomości, zgodnie z planem miejscowym. Prawa tego nie należy utożsamiać z prawem złożenia wniosku o dokonanie podziału geodezyjnego nieruchomości, gdyż jest to inny instrument prawny wywołujący inne skutki normatywne. Z powyższych wywodów wynika również, że badania okoliczności wymagających ustalenia w planie zasad i warunków scaleń i podziału nieruchomości nie można zawęzić tylko do sytuacji, gdy wyznaczone zostały w planie obszary wymagające scaleń i podziału (tj. gdy wprowadzono fakultatywny element z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy). Należy uwzględnić również sytuację gdy z wnioskiem o dokonanie scalenia i podziału wystąpią podmioty uprawnione na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wykładania celowościowa przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p przeprowadzona przy uwzględnieniu wykładni systemowej wskazuje, że obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości nie może być mechanicznie ograniczony tylko do przypadku, gdy gmina określi w planie granice obszarów wymagających przeprowadzenia takiej procedury. Skoro ustawodawca, w innym akcie tej samej rangi - określającym zasady scalania i podziału nieruchomości (por. art. 1 ust. 1

pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami) - przewidział również inną sytuację w której może być przeprowadzona omawiana procedura, to taka sytuacja nie może być pominięta przez organ gminy przy uchwalaniu planu i ocenie czy okoliczności faktyczne zezwalają na odstąpienie od obowiązku określenia elementu planu wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Z tego względu skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela stanowiska prezentowanego w niektórych orzeczeniach, że ustalenie szczegółowych zasad scalenia i podziału nieruchomości jest obligatoryjne tylko w przypadku wyznaczenia terenów wymagających przeprowadzania tej procedury.

W przywołanej wyżej literaturze przedmiotu prezentowane jest zdecydowane stanowisko, że zasady scalania i podziału nieruchomości stanowią obligatoryjny element planu, którego rada nie może w ogóle pominąć (por. przywołane wcześniej komentarze). Zdaniem Sądu, przyjęcie zliberalizowanych w tym przedmiocie poglądów, prowadzi do wniosku, że rada gminy mogłaby odstąpić od obowiązku ustalenia szczegółowych zasad scalenia i podziału, gdyby zachodziły okoliczności ustawowe wyłączające możliwość scalenia i podziału, albo oczywistym i bezspornym było, że istniejąca w terenie sytuacja tj. konfiguracja przestrzenno-powierzchniowa i własnościowa działek nie będzie wymagała przy ustalonej w planie funkcji i sposobie ich zagospodarowania, przeprowadzania procedury scalania i podziału nie tylko „z urzędu” ale również na wniosek uprawnionych podmiotów.

Inaczej mówiąc, oczywistym musiałoby być, że przy istniejących okolicznościach faktycznych wniosek o przeprowadzenie scalania i podziału byłby niezasadny, gdyż po analizie okoliczności uzasadniających ten wniosek rada gminy podjęłaby uchwałę o odmowie przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości. W przeciwnym wypadku, nieustalenie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (w sytuacji, gdy gmina nie określiła obszarów wymagających scaleń i podziałów) prowadzi w istocie do pozbawienia przez akt prawa miejscowego właścicieli i użytkowników wieczystych ustawowo przyznanego im prawa wnioskowania o przeprowadzenie scalania i podziału i czyni je pozornym. Oczywistym bowiem jest, że w przypadku braku w planie miejscowym omawianych zasad i warunków, rada gminy będzie zmuszona odmówić podmiotom uprawnionym przystąpienia do scalenia i podziału tylko ze względu na brak w planie miejscowym zasad i warunków tej procedury niezależnie od wyników analizy okoliczności uzasadniających dokonanie scalenia i podziału nieruchomości którą zobowiązany jest przeprowadzić organ wykonawczy gminy (por. § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, Dz.U. Nr 86, poz. 736).

W ocenie Sądu ustalenie takiej szczególnej okoliczności wymaga od rady gminy wnikliwego rozważania - znajdującego swoje odbicie w dokumentacji planistycznej lub w uzasadnieniu uchwały - czy ewentualna rezygnacja z uregulowania w planie omawianego zagadnienia jest zasadna. Jak wcześniej wskazano ustalenia faktyczne w tym zakresie musiałyby być oczywiste i bezsporne.

W niniejszej sprawie z przedstawionej Sądowi dokumentacji planistycznej, jak też z uzasadnienia uchwały oraz z odpowiedzi na skargę nie wynika aby rada gminy przeprowadzała w tym kierunku analizę okoliczności faktycznych terenów objętych planem.

Z przedstawionych wyżej względów Sąd podzielił zarzut Wojewody, że brak w § 42 określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziału nieruchomości stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 przywołanego wcześniej rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. oraz naruszenie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w konsekwencji naruszenie zasad sporządzania planu, przez nieumieszczenie w planie obligatoryjnego elementu.

Taki sam zarzut należało – zdaniem Sądu – skierować do zapisów § 39, § 40, § 41 i § 43 zaskarżonej uchwały. W uznaniu Sądu odstąpienia od obowiązku ustalenia szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości w odniesieniu do terenów, których dotyczą ustalenia zawarte we wskazanych powyżej jednostkach redakcyjnych zaskarżonego aktu planistycznego nie można uzasadniać faktem, że na terenie oznaczonym symbolem 1U (§ 39) usytuowany jest Kościół pw. św. Marcina, teren oznaczony symbolem 3U (§ 41) pozostaje w dyspozycji Straży Pożarnej, a teren oznaczony symbolem 1US (§ 43) to teren zabudowy sportu i rekreacji. Takie okoliczności nie wykluczają możliwości uruchomienia procedury scalania i podziału w trybie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z tych względów Sąd nie zastosował się do zakresu wniosku kasacyjnego zawartego w skardze. Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147

§ 1 w związku z art. 134 § 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, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej regulacji.