



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2012 r.

Poz. 2986

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 15/12**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 17 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz  
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)  
Daria Burdzyńska

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 kwietnia 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa  
z dnia 27 czerwca 2011 r. Nr X/57/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego  
pomiędzy osiedlem Młodych w Dzierżoniowie a granicą miasta z Uciechowem

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

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 czerwca 2011 r. Nr X/57/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy osiedlem Młodych w Dzierżoniowie a granicą miasta z Uciechowem, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. - 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 - zwane dalej rozporządzeniem) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy.

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że z uwagi na fakt upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności przedmiotowej uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanego aktu przez sąd.

Rozwijając zarzuty skargi Wojewoda podał, że w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec niniejszej uchwały stwierdził, że Rada nie wprowadziła dla terenów objętych planem ustaleń w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, a jedynie, w § 1 ust. 2 pkt 8 uchwały, organ stanowiący Gminy Miejskiej Dzierżoniów wskazał, iż w planie tym nie określa się zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ze względu na brak wyznaczenia obszarów objętych stosowną procedurą.

Mając powyższe na względzie Wojewoda pismem z dnia 7 września 2011 r. wystąpił do Przewodniczącego Rady Miejskiej Dzierżoniowa o udzielenie wyjaśnień w tej kwestii. Odpowiadając na wezwanie Przewodniczący Rady poinformował, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem ok. 65% powierzchni terenów stanowią grunty należące do Gminy Miejskiej Dzierżoniów, zaś pozostałe (ok. 35% powierzchni terenów), będące we władaniu osób fizycznych, zachowują swoje dotychczasowe granice nieruchomości. Nadto wyjaśnił, że ustalenia planu sformułowane zostały z poszanowaniem zastanej struktury własności gruntów, a realizacja planu nie wywołuje w najmniejszym stopniu potrzeby uruchomienia procedury scalania i podziału nieruchomości. Podsumowując przedstawione wyjaśnienia, Przewodniczący Rady Miejskiej oświadczył, że ustalenia planu nie naruszają interesu właścicieli gruntów, dla których ustalone w nim warunki i zasady stanowią podstawę podejmowania przyszłych inwestycji i nie ograniczają możliwości realizacji zamierzeń zgodnie z przeznaczeniem.

Z przywołanym powyżej stanowiskiem nie zgodził się skarżący wywodząc, że zaniechanie określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów objętych planem stanowi o niezrozumieniu istoty postępowania scaleniowo – podziałowego, którego celem jest doprowadzenie zarówno do możliwości realizacji zapisów planu, jak i powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie.

Dalej Wojewoda wskazał, że z regulacji normatywnych ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zwłaszcza jej art. 101 i 102 wynika, że ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest natomiast w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wyjaśnił przy tym, 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 ustawy. Zaznaczył nadto, że niewyznaczenie w planie granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości nie zwalnia organu stanowiącego gminy z obowiązku uregulowania w uchwale kwestii scaleń i podziału.

Z tego też względu Wojewoda nie zgodził się z twierdzeniami strony przeciwnej, iż „ustalenia planu sformułowane zostały z poszanowaniem zastanej struktury własności gruntów, realizacja planu nie wywołuje w najmniejszym stopniu potrzeby uruchomienia procedury scalania i podziału nieruchomości”. Wyjaśnił przy tym, że jeżeli plan miejscowy nie wskazuje obszarów, na których należy dokonać scalenia i podziałów nieruchomości (tak jak w przypadku niniejszego planu), to procedura ta może mieć miejsce wtedy, gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti mający ponad 50% gruntów objętych scaleniem i podziałem, a nie właściciele ponad 50% gruntów objętych planem. Nieistotne zatem jest, że właścicielem nieruchomości objętych przedmiotowym planem w ok. 65% jest Gmina, a w pozostałych 35% osoby fizyczne. Złożenie takiego wniosku zależy bowiem od woli właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy mogą też zdecydować się na dokonywanie indywidualnie scalenia i podziału poszczególnych nieruchomości.

Ponadto organ nadzoru wyjaśnił, 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 powinno znaleźć się określenie zasad, na jakich 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.

Zdaniem Wojewody słuszność tego rozumowania potwierdza także 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. Skarżący nadmienił także, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale wymagałoby to wykazania, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do regulowania niniejszych zagadnień w planie.

Dostarczone jednakże organowi nadzoru wyjaśnienia nie potwierdzają istnienia takich uwarunkowań przestrzennych czy też specyfiki funkcjonalnej lub przestrzennej terenu, które uzasadniałyby brak konieczności określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów ujętych w planie. Przeciwnie – zdaniem Wojewody - za koniecznością ujęcia tych zasad w planie przemawia fakt przeznaczenia terenów objętych planem pod tereny zabudowy mieszkaniowej oraz tereny działalności gospodarczej i usług.

Konkludując, Wojewoda uznał, że brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy, § 4 pkt 8 rozporządzenia oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 ustawy, 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.

Następnie Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej Dzierżoniowa, że § 5 ust. 3 i ust. 4 zaskarżonej uchwały w brzmieniu: „3. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) ustala się wielkość działek w przedziale 700 + 1500 m<sup>2</sup>, dopuszcza się odstępstwa w uzasadnionych przypadkach wynikających z położenia; w tym działki narożne, plombowe itp. W przypadku przyjęcia formy zabudowy szeregowej na terenie MN.5 zezwala się na wielkości zawierające się w przedziale 300 - 700 m<sup>2</sup>. 4. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MNU) ustala się wielkość działek w przedziale 1000 ÷ 2500 m<sup>2</sup>, dopuszcza się odstępstwa w uzasadnionych przypadkach, wynikających z ich położenia”, podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy. W tym kontekście skarżący podniósł, że ustawodawca nie przyznał organom gminy żadnych kompetencji do określania w planie miejscowym zasad podziału nieruchomości, a jedynie w art. 93 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazał, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego.

Prawodawca przyznał natomiast, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, organowi stanowiącemu gminy uprawnienie do określenia w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Tymczasem w realiach niniejszej sprawy Rada w § 5 ust. 3 i ust. 4 postanowiła o powierzchni działek, a nie o minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Tym samym organ stanowiący gminy zdecydował o wielkości działek na terenach zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, do czego nie był uprawniony.

Ponadto, zdaniem skarżącego, wskazanego działania nie można uznać za określenie minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, bowiem wielkość działki ustalona w uchwale nie jest tożsama z pojęciem działki budowlanej w rozumieniu art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, przez którą należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Zdaniem Wojewody, regulacje § 5 ust. 3 i 4 przedmiotowej uchwały należy traktować jako określenie zasad podziału nieruchomości - określenie minimalnej powierzchni, jaką będą mogły mieć działki po dokonaniu podziału geodezyjnego.

Organ nadzoru zarzucił ponadto, że § 6 zaskarżonej uchwały, wprowadzający obowiązek pisemnego powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych w celu przeprowadzenia nadzoru archeologiczno - konserwatorskiego potwierdzonego wpisem do dziennika budowy oraz uzyskania stosownego pozwolenia tego organu w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych, wykracza 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.

Skarżący wyjaśnił przy tym, że obowiązki podmiotu, który w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, określone zostały w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Ponadto obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy. Organ nadzoru podkreślił, że 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, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie.

Wobec powyższego Wojewoda wywiódł, że uprawnienie Rady do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów. Uregulowanie natomiast drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążyą na osobach, które odkryły bądź przypadkowo znalazły zabytek archeologiczny, jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Dzierżoniowa wniosła o jej odrzucenie. Odnosząc się merytorycznie do zarzutów skargi wskazała, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym ok. 65 % powierzchni terenów stanowią grunty należące do Gminy Miejskiej Dzierżoniów, która nie uznaje za konieczne i niezbędne dokonanie ich scalenia, gdyż ustalenia planu respektują istniejące granice i strukturę władania. Pozostałe tereny (ok. 35 % powierzchni), będące we władaniu osób fizycznych zachowują swoje dotychczasowe granice nieruchomości. Każda nadto z nieruchomości, przeznaczona w planie na cele inwestycyjne, posiada zapewniony dostęp do dróg publicznych. Organ stanowiący gminy podniósł, że zgodnie z brzmieniem art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - procedurę scalania i podziału nieruchomości można podjąć niezależnie od tego, czy plan takie obszary wyznacza. Zaskarżony natomiast plan nie zakazuje procedury scaleniowej, określa minimalne parametry działek dla terenów MN i MNU (§ 5 ust. 3 i 4 miejscowego planu), ustala formy zabudowy (jako wolno stojące dla MN i MNU - z wyjątkiem terenu MN.5) oraz wskazuje dopuszczalne parametry planowanej zabudowy oraz minimalne powierzchnie biologicznie czynne. Podniesiono przy tym, że rysunek planu zawiera sugerowane zasady podziału poszczególnych działek, uwzględniając uwarunkowania wynikające ze struktury władania oraz tekstu planu, dające optymalne warunki zagospodarowania i wykorzystania terenu - bez potrzeby podejmowania procedury scalania i podziału nieruchomości.

Rada Miejska Dzierżoniowa podniosła, że „sugerowane w rysunku planu granice podziału zbieżne są z granicami geodezyjnymi działek gruntu sprzed podziału - scalenie, więc staje się bezprzedmiotowe. Określenie przebiegu granic działek budowlanych na rysunku planu jest ilustracją zasad podziału terenu

zrealizowanych według jego wymagań oraz właśnie granic sprzed podziału”. W rezultacie organ gminy stwierdził, że plan rozstrzyga o zasadach scalania i podziału ustalając parametry działek budowlanych poprzez graficzne określenie ich granic oraz dając alternatywną możliwość zmiany przebiegu tych granic według regulacji w tekście. Wyjaśnił nadto, że specyfika terenu objętego planem, stan władania, układ przestrzenny zabudowy, układ komunikacji zadecydowały, że niniejsza kwestia została określona inaczej niż w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Następnie organ gminy podkreślił, że wymagania przepisu art. 15 ust. 3 pkt 1 oraz art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy wiązać z procedurą scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast wymagania art. 15 ust. 2 pkt 8 należy traktować jako „ustalenia o charakterze regulacyjnym, niezbędne do sformułowania innych obligatoryjnych ustaleń planu - w tym w szczególności ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 tj. parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...), wskaźniki intensywności zabudowy. Obligatoryjny wymóg określania w planie ww. wskaźników wiąże się ściśle z koniecznością ustalenia, co najmniej powierzchni działek budowlanych”.

Reasumując, organ gminy podał, że w jego przekonaniu, przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy wszystkich nieruchomości w granicach planu miejscowego, a jego realizacja winna obejmować szczegółowe ustalenia dotyczące zasad i warunków:

1) scalenia i podziału nieruchomości na wyznaczonych w planach miejscowych obszarach, o których mowa w art. 101 i 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli w ramach przedmiotu planu gmina zdecydowała o potrzebie wskazania granic takich obszarów na bazie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

2) scalenia i podziału nieruchomości na obszarach scalania i wymiany gruntów rolnych w myśl ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów rolnych;

3) scalenia i podziału pozostałych nieruchomości objętych planem miejscowym, wśród których mogą się znaleźć nieruchomości wymagające skorygowania obecnego podziału w nienarzucony przez gminę sposób (np. w drodze scalenia i podziału dokonanego na skutek woli 50% właścicieli terenów albo w drodze połączenia i podziału zgodnie z art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz nieruchomości, które nie wymagają scalenia lub połączenia i powinny być jedynie podzielone w sposób określony w ustaleniach planu.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących § 5 ust. 3 i ust. 4 zaskarżonej uchwały, organ podał, że celem regulacji tam zawartych było ukształtowanie ładu przestrzennego, rozumianego jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Postanowienia natomiast zawarte w § 6 niniejszej uchwały, wynikały bezpośrednio z treści wniosków i uzgodnień Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

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 oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku 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.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda różnicowanie ich treści, ale to różnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 czerwca 2011 r. Nr X/57/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy osiedlem Młodych w Dzierżoniowie a granicą miasta z Uciechowem, zarzucając, że podjęta została z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) - zwanej dalej u.p.z.p., § 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) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zakresie jednak posiadanej samodzielności rada winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Przechodząc do stwierdzonych w toku rozpoznawania niniejszej sprawy uchybień, wskazać należy, że wbrew postanowieniom art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. – Rada Miejska Dzierżoniowa nie wprowadziła dla terenów objętych planem ustaleń w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W myśl powyższej regulacji rada gminy zobligowana jest określić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie natomiast z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalającym wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – kwestie 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 określenia kąta położenia

granic działek w stosunku do pasa drogowego. Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z przywołanych regulacji wynika, że warunki oraz zasady scalania i podziału nieruchomości powinny być w planie miejscowym określone w sposób szczegółowy. Podane natomiast w § 4 pkt 8 cytowanego rozporządzenia parametry działek stanowią tylko minimalną ilość elementów tworzących zasady scalania i podziału, których określenie w planie uznano za konieczne. Wskazanie w akcie wykonawczym, że treść planu powinna precyzować „w szczególności” podane tam parametry nie oznacza, że tylko do tych parametrów postanowienia planu w omawianym zakresie mogą się ograniczać. Prawdopodobnie sporządzony plan powinien wyznaczać bowiem zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt 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)”. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury.

W realiach rozpoznawanej sprawy organ stanowiący gminy nie ustalił w sposób powyżej opisany, szczegółowych zasad warunków i scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości objętych granicami planu, czym naruszył art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Zaniechania niniejszego nie może z kolei usprawiedliwiać to, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie został wyznaczony plan granic obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości. Stosownie bowiem do treści art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalenia i podziału nieruchomości można dokonać również wówczas, gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Możliwość zatem przeprowadzania scaleń i podziałów na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem wskazuje na niedopuszczalność sprowadzania obligatoryjności w określaniu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.) tylko do sytuacji, w której w planie określony został obszar wymagający przeprowadzania scaleń i podziałów (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.).

Braku określenia niniejszych kwestii nie może także uzasadniać podniesiony w odpowiedzi na skargę oraz w toku prowadzonego postępowania nadzorczego argument, że w granicach obszaru objętego planem 65% powierzchni terenów należy do Gminy Miejskiej Dzierżoniów, która nie widzi potrzeby scalania gruntów, a przypadku pozostałych terenów zachowane zostały dotychczasowe granice. Nie można bowiem wykluczyć, że w przyszłości nie zajdą zmiany własnościowe względem niniejszych terenów, w tym okoliczności wymagające przeprowadzenia procedury scalania i podziału. Na dzień uchwalania planu rada gminy nie jest zatem w stanie przewidzieć jakiego rodzaju tereny mogą w przyszłości być objęte procedurą scalania i podziału. To natomiast obliguje organ stanowiący do każdorazowego określania w uchwalanych planach zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału.

Podkreślenia także wymaga, że funkcjonuje w orzecznictwie i doktrynie pogląd, iż obowiązek uwzględnienia elementów z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jednakże odstąpienie od określenia któregośkolwiek z tych elementów musi znajdować, po pierwsze, uzasadnienie w stanie faktycznym - np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie (dotyczy to przypadków: zwartych dużych kompleksów leśnych, terenów pod wodami, terenów zwartej zabudowy wielkomiejskiej, a także sytuacji, gdy plan obejmuje tylko jedną nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie jej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie), po drugie, ustalenia takie powinny zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym.

W rozpatrywanym przypadku konfiguracja przestrzenna terenu, który przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową oraz tereny działalności gospodarczej i usług nie daje podstaw do odstąpienia od określenia szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości.

Na daleko idące konsekwencje braku w planie miejscowym określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. W szczególności w wyroku z dnia 28 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 292/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, podzielać w pełni zarzuty organu nadzoru, stwierdził, że podjęta na podstawie art. 103 ust. 5, art. 104 ust. 1 i 2 i art. 107 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości w istotny sposób narusza art. 102 ust. 1 oraz art. 92 i następną cytowanej ustawy. Naruszenie art. 102 ust. 1 tej ustawy polegało na podjęciu uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które wprawdzie zostały objęte planem miejscowym, ale ten plan nie określał szczegółowych warunków scalenia i podziału. W cytowanym orzeczeniu Sąd, powołując się na ugruntowane orzecznictwo sądowno-administracyjne, zaznaczył, że w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, zgodnie z którą podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczynające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania.

Mając zatem na uwadze przedstawione wyżej wywody prawne stwierdzić należy, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, to zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p., gdyż pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że plan dotknięty brakami nie może funkcjonować.

Naruszenie przez Radę Miejską w Dzierżoniowie, przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zdeterminowało rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie. Podzielić jednak należy także zarzut Wojewody Dolnośląskiego zawarty w uzasadnieniu skargi, odnoszący się do podjęcia § 5 ust. 3 i 4 w brzmieniu: „3. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) ustala się wielkość działek w przedziale 700 ÷ 1500 m, dopuszcza się odstępstwa w uzasadnionych przypadkach wynikających z położenia; w tym działki narożne, plombowe itp. W przypadku przyjęcia formy zabudowy szeregowej na terenie MN.5 zezwala się na wielkości zawierające się w przedziale 300 ÷ 700 m<sup>2</sup>. 4. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MNU) ustala się wielkość działek w przedziale 1000 ÷ 2500 m<sup>2</sup>, dopuszcza się odstępstwa w uzasadnionych przypadkach, wynikających z ich położenia”, z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 w związku z art. 2 pkt 12 u.p.z.p.

Wskazane regulacje zaskarżonej uchwały – jak słusznie zauważył Wojewoda – określają w istocie zasady podziału nieruchomości, gdyż ustalają wielkość działek po dokonaniu podziału geodezyjnego. Tymczasem organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Z regulacji art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika jedynie, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, przez który należy rozumieć zgodność zarówno w sferze przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Warunek zachowania zgodności z ustaleniami planu nie oznacza jednak uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Wskazanych postanowień miejscowego planu nie można także pojmować jako określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, do czego lokalny prawodawca został upoważniony na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., gdyż wskazano tam wprost, iż regulacje te dotyczą „wielkości działek”, a nie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Tym samym Rada Miejska w sposób nieuprawniony postanowiła o wielkości działek na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenach zabudowy jednorodzinnej z usługami.

Zgodzić się też trzeba z Wojewodą, że § 6 zaskarżonej uchwały w brzmieniu: „W zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków dla zamierzeń inwestycyjnych związanych z prowadzeniem robót ziemnych w granicach obszaru objętego planem ustala się następujące wymogi konserwatorskie: 1) inwestor zobowiązany jest do pisemnego powiadomienia właściwego urzędu wojewódzkiego konserwatora zabytków, o terminie rozpoczęcia i zakończenia robót ziemnych z 7-dniowym wyprzedzeniem w celu przeprowadzenia nadzoru archeologiczno-konserwatorskiego potwierdzonego wpisem do dziennika budowy; 2) w przypadku odkrycia zabytków lub obiektów archeologicznych wymagane będzie podjęcie



archeologicznych badań ratowniczych za pozwoleniem właściwego urzędu wojewódzkiego konserwatora zabytków”, wykracza 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.

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo bowiem określone zostały w ustawie Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39), jak też w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym.

W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga. Za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Przedstawione wywody prowadzą też do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11).

Odnosząc się natomiast do stanowiska organu gminy wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć należy, że ustawa przewiduje dla rady środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 ustawy o samorządzie gminnym i uchwała NSA z dnia 2 grudnia 2002 r. sygn. akt OPS 8/02 - ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.

Zaniechanie zasądzenia kosztów postępowania wynika z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądownoadministracyjnych wyrażoną w art. 199 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W razie natomiast uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji

przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy).

W rozpoznawanej sprawie Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania, gdyż strona skarżąca zwolniona była z konieczności uiszczania wpisu, a nadto nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.