



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2012 r.

Poz. 2990

**WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 977/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 28 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 marca 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Borów
z dnia 26 sierpnia 2011 r. nr IX/85/2011
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu
wsi Boreczek

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

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Borów podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), a także po stwierdzeniu zgodności ustaleń planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów, przyjętego uchwałą Nr XXXVI/233/2010 oraz w zw. z uchwałą Rady Gminy Borów z dnia 15 maja 2007 r. nr IX/60/2007 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obrębu wsi Boreczek uchwałą nr IX/85/2011 z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Boreczek.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na tę uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zażądał stwierdzenia nieważności opisanej uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że ustawa w art. 15 ust. 1 stanowi, że wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi.

Z kolei zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 w planie miejscowym należy obowiązkowo określić 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie za-budowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Z kolei w art. 15 ust. 3 ustawodawca wskazał, że dodatkowo, w zależności od potrzeb, w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej; 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji; 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko; 4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8; 4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; 4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012; 5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych; 6) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady; 7) granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych; 8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę

obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów; 9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane; 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zdaniem wojewody w tej konkretnej sprawie rada podejmując uchwałę uregulowała wszystkie elementy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przedmiocie zasad scalania i podziału nieruchomości Rada w wskazała na następujące ustalenia:

- na terenach zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej oznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem 1 U, MN wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1500 m² (§ 1 ust. 5 pkt 1 uchwały). Rada wskazała również, że w przypadku braku możliwości kontynuowania przebiegu wydzielonej drogi wewnętrznej należy zakończyć ją placem manewrowym do zawracania o parametrach zgodnych z wymogami przepisów odrębnych,

- dla terenów aktywności gospodarczej oznaczonych w planie symbolem 2P,U Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 5000m²; 2) warunek określony w pkt 1 nie obowiązuje w przypadku wydzielania działek pod urządzenia infrastruktury technicznej (stacje transformatorowe, prze-pompownie ścieków itp.) lub drogi wewnętrzne; 3) w przypadku działek wydzielanych w głębi terenu, nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej należy zapewnić dojazd wydzieloną drogą wewnętrzną o minimalnej szerokości 10 metrów w liniach rozgraniczających lub przez ustanowienie służebności przejazdu; 4) w przypadku braku możliwości kontynuowania przebiegu wydzielonej drogi wewnętrznej należy zakończyć ją placem manewrowym do zawracania o parametrach zgodnych z wymogami przepisów odrębnych (§ 12 ust. 5 uchwały),

- dla terenu aktywności gospodarczej oznaczonych w planie symbolem 3P,U Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 4000m²; 2) warunek określony w pkt 1 nie obowiązuje w przypadku wydzielania działek pod urządzenia infrastruktury technicznej (stacje transformatorowe, przepompownie ścieków itp.) lub drogi wewnętrzne; 3) w przypadku działek wydzielanych w głębi terenu, nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, należy zapewnić dojazd wydzieloną drogą wewnętrzną o minimalnej szerokości 10 metrów w liniach rozgraniczających lub przez ustanowienie służebności przejazdu; 4) w przypadku braku możliwości kontynuowania przebiegu wydzielonej drogi wewnętrznej należy zakończyć ją placem manewrowym do zawracania o parametrach zgodnych z wymogami przepisów odrębnych (§ 13 ust. 5 uchwały),

- dla terenu zabudowy usługowej, sportu i rekreacji oznaczonych w planie 4U, US Rada postanowiła, że 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej, przeznaczonej pod zabudowę usługową, nie może być mniejsza niż 5000m²; 2) warunek określony w pkt 1 nie obowiązuje w przypadku wydzielania działek pod urządzenia infrastruktury technicznej (stacje transformatorowe, przepompownie ścieków itp.) lub drogi wewnętrznej; 3) w przypadku działek wydzielanych w głębi terenu, nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, należy zapewnić dojazd wydzieloną drogą wewnętrzną o minimalnej szerokości 10 metrów w liniach rozgraniczających lub przez ustanowienie służebności przejazdu; 4) w przypadku braku możliwości kontynuowania przebiegu wydzielonej drogi wewnętrznej należy zakończyć ją placem manewrowym do zawracania o parametrach zgodnych z wymogami przepisów odrębnych (§ 14 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług oznaczonych w planie symbolem 5 MN/U, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1 000m² (§ 15 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem 6 MN Rada postanowiła, że 1) ustala się, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 900 m² 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów (§ 16 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług oznaczonych w planie symbolem 7 MN/U Rada postanowiła że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m² (§ 17 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej w planie symbolem 8 MN Rada postanowiła, że 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200m² 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów (§ 18 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem MN Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m²; 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów (§ 19 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem 8 MN Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200m²; 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów,
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej w planie symbolem 11 MN Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1500m²: 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów i nie większą niż 30 (§ 21 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie 12 MN Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200m²; 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów i nie większą niż 30 (§ 22 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem 14 MN. Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż: 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów (§ 23 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem 14 MN Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200 m² (§ 24 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem 15 MN Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200 m², 2) szerokość frontu działki nie może być mniejsza niż 25 metrów (§ 25 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych w planie symbolem 16 MN. Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 12000 m² (§ 26 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszanej, oznaczonych w planie symbolem 17 MM, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m² (§ 27 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych w planie symbolem 18 MN/U, Rada postanowiła, że zakazuje się dalszego podziału nieruchomości (§ 28 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zieleni urządzonej, oznaczonych w planie symbolem 19 ZP, Rada postanowiła, że zakazuje się dalszego podziału nieruchomości (§ 29 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej, oznaczonych w planie symbolem 20 U, MN, Rada postanowiła, że zakazuje się dalszego podziału nieruchomości (§ 10 ust. 5 uchwały);
- dla terenów zabudowy mieszanej, oznaczonych w planie symbolem 21 MM, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m² (§ 31 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszanej, oznaczonych w planie symbolem 22 MM, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m² (§ 32 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszanej, oznaczonych w planie symbolem 23 MM, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m² (§ 33 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszanej, oznaczonych w planie symbolem 24 MM, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 700 m² (§ 34 ust. 5 uchwały),
- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych w planie symbolem 25 MN Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 900m², 2) warunek określony w pkt 1 nie obowiązuje w przypadku wydzielania działek pod urządzenia infrastruktury technicznej (§ 35 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych w planie symbolem 26 MN Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 900 m², (§ 36 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych w planie symbolem 27 MN Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 900 m² (§ 37 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych w planie symbolem 28 MN, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1000 m² (§ 38 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych w planie symbolem 29 MN Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200 m² (§ 39 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej, oznaczonych w planie symbolem U, MN, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 1200 m² (§ 40 ust. 5 uchwały),

- dla terenów aktywności gospodarczej, oznaczonych w planie symbolem 31 P, U. Rada postanowiła, że: 1) wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 4000 m²; 2) warunek określony w pkt 1 nie obowiązuje w przypadku wydzielania działek pod urządzenia infrastruktury technicznej (stacje transformatorowe, przepompownie ścieków itp.) lub drogi wewnętrzne, 3) w przypadku działek wydzielanych w głębi terenu, nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, należy zapewnić dojazd wydzieloną drogą wewnętrzną o minimalnej szerokości 15 metrów w liniach rozgraniczających lub przez ustanowienie służebności przejazdu, 4) w przypadku braku możliwości kontynuowania przebiegu wydzielonej drogi wewnętrznej należy zakończyć ją placem manewrowym do zawracania o parametrach zgodnych z wymogami przepisów odrębnych (§ 41 ust. 5 uchwały),

- dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych w planie symbolem 34U, Rada postanowiła, że wielkość wydzielonej działki budowlanej nie może być mniejsza niż 3000 m² (§ 44 ust. 5 uchwały),

- dla terenów komunikacji kolejowej i infrastruktury technicznej- elektroenergetyka, oznaczonych w planie symbolem 32 KIE oraz dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych w planie symbolem 33 MN/U oraz dla terenów dróg wewnętrznych, oznaczonych w planie symbolem KDW1, KDW2, KDW3, terenów publicznych ciągów pieszo-jezdných oznaczonych w planie symbolem KPJ, KP, terenów dróg publicznych- zbiorczych oznaczonych w planie symbolem KD-Z, terenów drogi publicznej- lokalnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem KD-L1, KD-L2, KD-L3, terenów dróg publicznych- dojazdowych oznaczonych w planie symbolem KD-D1, KD-D2, terenów rolniczych oznaczonych w planie symbolem R, terenów wód śródlądowych oznaczonych w planie symbolem WS, oraz dla terenów lasów oznaczonych w planie symbolem ZL, Rada nie określiła zasad scalania i podziału nieruchomości (odpowiednio § 45 do § 58 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru te zapisy nie spełniają wymogów określonych w § 4 pkt 8 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazane rozporządzenie stanowi uszczegółowienie elementów, które powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określa bowiem wymagany zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części tekstowej i graficznej, a w szczególności wymogi dotyczące: 1) materiałów planistycznych, 2) skali opracowań kartograficznych, 3) stosowanych oznaczeń, 4) nazewnictwa, 5) standardów, 6) sposobu dokumentowania prac planistycznych.

W dalszej części rozporządzenie zawiera ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości i określa, że powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W kontrolowanej uchwale nie zawarto obowiązkowych, wynikających z § 4 pkt 8 rozporządzenia unormowań, a wyłącznie spełnienie wymogów z powołanego przepisu pozwala uznać, że minimum zagadnień związanych z zasadami scalania i podziału nieruchomości zostały zachowane.

Rada nie określiła dla terenów objętych planem zasad scalania i podziału nieruchomości. Postanowienia uchwały dotyczące zasad i podziału nieruchomości zawarte w: § 11 ust. 5 pkt 1 uchwały, § 12 ust. 5 uchwały, § 13 ust. 5 uchwały, § 14 ust. 5 uchwały, § 15 ust. 5, § 16 ust. 5 uchwały, § 17 ust. 5 uchwały, § 18 ust. 5 uchwały, § 19 ust. 5 uchwały, § 20 ust. 5 § 21 ust. 5 uchwały, § 22 ust. 5 uchwały, § 23 ust. 5 uchwały, § 24 ust. 5 uchwały § 25 ust. 5 § 26 ust. 5 uchwały, § 27 ust. 5 uchwały, § 28 ust. 5 uchwały, § 29 ust. 5 uchwały § 30 ust. 5 § 31 ust. 5 uchwały, § 32 ust. 5 uchwały, § 33 ust. 5 uchwały, § 34 ust. 5 uchwały § 35 ust. 5 § 36 ust. 5 uchwały, § 37 ust. 5 uchwały, § 38 ust. 5 uchwały, § 39 ust. 5 uchwały, 40 ust. 5 § 41 ust. 5 uchwały oraz § 44 ust. 5 uchwały wymogów tych nie spełniają.

Rada dla terenów komunikacji kolejowej i infrastruktury technicznej- elektroenergetycznej oznaczonych w planie symbolem 32 KIE oraz dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych w planie symbolem 33 MN/U oraz dla terenów dróg, oznaczonych w planie symbolem KDW1, KDW2, KDW3, terenów publicznych ciągów pieszo- jezdnych oznaczonych w planie symbolem KPJ, KP, terenów dróg publicznych oznaczonych w planie symbolem KD-Z, terenów drogi publicznej- lokalnej, oznaczonej na planie symbolem KD-L1, KD-L2, KD-L3, terenów dróg publicznych- dojazdowych oznaczonych w planie symbolem KD-D1, KD-D2, terenów rolniczych oznaczonych w planie symbolem R, terenów wód śródlądowych oznaczonych w planie symbolem WS oraz dla terenów oznaczonych w planie symbolem ZL, nie określiła zasad scalania i podziału nieruchomości (odpowiednio § 45 do § 58 uchwały). We wskazanych przypadkach nie ma obowiązku określania zasad scalania i podziału nieruchomości. Celem scalenia i ponownego podziału nieruchomości jest bowiem zniesienie dotychczasowych granic w wyniku czego dochodzi do zlania w jeden obszar nieruchomości, a następnie zniesienie dotychczasowych granic i ich podział w celu stworzenia takiego stanu przestrzenno - powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia ustalonego w planie. W przypadku terenów komunikacji kolejowej, czy też dróg wydaje się, że takiej konieczności nie będzie. Jednakże dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych w planie symbolem 33 MN/U wydaje się że taka konieczność zaistnieć. Reasumując, w planie nie dokonano ustaleń w przedmiocie szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości, a mianowicie nie określono parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic w stosunku do pasa drogowego. Zatem Rada nie dopełniła obowiązku wynikającego z § 4 rozporządzenia.

Takie działanie Rady należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Zapisy uchwały dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości nie spełniają wymogów określonych w § 4 pkt 8 Rozporządzenia. Nie mogą zatem zostać zakwalifikowane jako zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym oznacza to, że Rada naruszyła w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. z § 4 pkt 8 Rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że za koniecznością uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad scalania i podziału nieruchomości przemawia ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Mianowicie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Bez stosownych zatem zapisów w planie niemożliwe jest przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalania i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie tej procedury może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek właścicieli i użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 % powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem.

Zdaniem organu nadzoru oznacza to, że zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie mi. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. Ustalenie zasad i warunków scalania i podziału jest obowiązkiem rady, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy. Zasady te będą wykorzystywane na obszarach określonych przez Radę, jako wymagające zastosowania

tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczysti

Ponadto organ nadzoru wskazuje, 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 te organy gminy w momencie sporządzania planu, stwierdzą, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas w zależności od potrzeb, określa jego granice. Z tych względów zasadne i konieczne jest uregulowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad scalania i podziału nieruchomości.

Z tych względów organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Borów, zgodnie z którym brak określenia obszarów obowiązkowo wymagających scaleń i podziałów nieruchomości oznacza, iż dopuszczalne jest odstępianie od regulowania zasad scalania i podziału nieruchomości o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zgodzić się również z twierdzeniem, że projektowane jednostki elementarne zostały wydzielone w taki sposób, że przyjęte minimalne wielkości działek w pełni gwarantują zachowanie właściwych szerokości frontów wydzielonych z nich działek budowlanych. Jednocześnie istniejący układ istniejących działek ewidencyjnych zapewnia zachowanie właściwego, zbliżonego do 90 stopni kąta położenia granic wydzielonych działek w stosunku do pasa drogowego. Wskazać należy, że określenie zasad scalania i podziału nieruchomości oznacza wskazanie w treści planu tych zasad.

Ponadto z treści § 4 pkt 8 rozporządzenia wyraźnie wynika jakie elementy powinny zostać określone w planie, aby można było uznać daną regulację jako zasady scalania i podziału nieruchomości. W piśmie tym wskazano również, że wprowadzone w ustaleniach planu obowiązujące linie zabudowy determinują podział z zachowaniem zbliżonego do 90 stopni kąta położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego. Wojewoda wskazuje, że w treści § 4 pkt 8 rozporządzenia mowa jest o określeniu m. in. kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Tymczasem w piśmie wyjaśniającym wskazano, że linie zabudowy determinują podział z zachowaniem zbliżonego do 90 stopni kąta położenia wydzielonych działek do pasa drogowego.

Zdaniem organu nadzoru nie należy utożsamiać linii zabudowy z granicą działki. Dodatkowo w piśmie tym wskazano również, że informacja o sugerowanym podziale na działki zarówno w kwestii wielkości działek, szerokości frontów, jak i kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego wprowadzona została do rysunku poprzez wskazanie orientacyjnych linii wewnętrznego podziału terenów o tym samym sposobie użytkowania.

Organ nadzoru wskazuje, że rada dokonała podziału na obowiązujące ustalenia planu oraz odpowiadające im ustalenia zawarte na rysunku planu zawierające oznaczenia informacyjne planu. Oznaczenia te zawarte zostały w legendzie planu oraz na rysunku planu. Wśród oznaczeń informacyjnych należy zwrócić uwagę na "orientacyjne linie wewnętrznego podziału terenów o tym samym sposobie użytkowania". Mianowicie ich definicja została wprowadzona w § 4 pkt 18 uchwały, który stanowi, że przez orientacyjną linię wewnętrznego podziału terenów należy rozumieć linię określającą ewentualny podział terenu na działki budowlane. Powyższe sugeruje zatem, że Rada w planie dokonała ustaleń odnoszących się do podziału geodezyjnego nieruchomości. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem Wójta, że wprowadzenie do rysunku orientacyjnych linii wewnętrznego podziału terenów o tym samym sposobie użytkowania determinuje wielkość działek, szerokość frontów oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, a zatem, że zostały uregulowane zasady scalania i podziału nieruchomości. Jak wskazano wyżej te elementy planu traktować należy jako elementy podziału geodezyjnego, a nie scalania i podziału nieruchomości.

Organ wskazuje na różnicę pomiędzy scalaniem i podziałem a podziałem geodezyjnym nieruchomości. 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. Skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Rada uchwalając plan nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające do odstępiania od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Wskazała natomiast, że w planie zostały uregulowane zasady scalania i podziału nieruchomości.

mości. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest orzeczenie o nieważności tej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 11 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że § 6 pkt 3 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 9 ust. 3 oraz art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z istotnym naruszeniem załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U 2002 r. Nr 100, poz. 98 ze zm.). Rada w § 6 uchwały określiła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W § 6 pkt 11 uchwały wprowadziła strefę "B" ochrony konserwatorskiej. W punkcie 3 Rada wskazała, że na obszarze stanowisk archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków i ewidencji zabytków, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski. Należy wskazać, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia 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 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz 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 takie działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa i administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie § 6 pkt 3 uchwały wykracza poza przyznaną Radzie 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. Ponadto § 6 pkt 3 uchwały stanowi modyfikację art. 31 ust. 1 oraz 32 ust. 5 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada postanowiła bowiem, że na obszarze stanowisk archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków i ewidencji zabytków, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzanie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski. Tymczasem, zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 a ustawy o ochronie zabytków osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisany do rejestru lub objętych ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo, 2) roboty ziemne lub dokonanie zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Ponadto ustęp 2 wskazuje, 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.

Wynika z tego, że ochroną konserwatorską objęte są zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków, objęte ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

lub wpisane do ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz tereny w otoczeniu, których prowadzone są roboty ziemne. W tych przypadkach badania archeologiczne prowadzone są, gdy prace budowlane, roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności, na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z treści uchwały wynika natomiast, że badania archeologiczne prowadzone są na obszarze stanowisk archeologicznych wpisanych do rejestru zabytków i ewidencji, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi. Nie chodzi zatem o takie działania, które mogą doprowadzić do uszkodzenia lub zniszczenia zabytku ale o wszystkie inwestycje związane z pracami ziemnymi. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji ale tylko w takim zakresie, w jakim roboty budowlane, roboty ziemne oraz zmiana charakteru dotychczasowej działalności, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Tymczasem z treści § 6 pkt 3 uchwały wynika, że wojewódzki konserwator zabytków określa w drodze decyzji zakres badań archeologicznych, niezależnie od tego, czy inwestycje związane z robotami ziemnymi mogą zniszczyć lub uszkodzyć zabytek archeologiczny. Świadczy to o tym, że Rada dokonała modyfikacji zapisów ustawowych dotyczących konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych tj. art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ponadto skoro kwestie związane z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych zostały uregulowane w ustawie, to nie ma potrzeby ich regulowania w przedmiotowej uchwale. Mając to na uwadze wskazać należy, że § 6 pkt 3 uchwały zo-stał podjęty z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na przekroczenie przez Radę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz 7 pkt 4 i 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 7 Konstytucji. Ponadto za zasadnością tego wniosku przemawia również fakt, iż materia uregulowana w kwestionowanym przepisie została uregulowana w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co z kolei stanowi naruszenie § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie .. Zasad techniki prawodawczej. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go umieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. To uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 3 uchwały.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej uwzględnienie. Po dogłębnej analizie argumentacji prawnej wniesiono o pilne rozpoznanie skargi, bowiem rada gminy nie może uwzględnić skargi bez wyczerpania procedury związanej z uchwalaniem planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), przy czym (co istotne sąd nie jest związany granicami skargi - art. 134 § 1 ppsa) o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza

rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym na-leży się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich na-leży zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną", zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli za-skarżonej uchwały należy wskazać, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności.

Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej pod-stawie 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 środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czy-nić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat 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 - zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04).

W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę gminy w § 6 pkt 3 uchwały zapisu, że dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie prac archeologicznych

w zakresie określonym przez organ konserwatorski stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków - wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Dokonując dalszej analizy treści skargi i kwestionującego ją planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Okoliczność ta, zdaniem sądu rozpoznającego sprawę w tym składzie, jest dla prawidłowego rozstrzygnięcia legalności uchwały jako całości, najistotniejsza.

Zdaniem sądu szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości (doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) są jednym z tych elementów planu zagospodarowania przestrzennego, do zawarcia których ustawodawca zobowiązał bezwzględnie organy uchwałodawcze gminy opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego na swoich terenach. Przypomnieć bowiem należy, że w art. 15 ust. 2 ustawy postanowiono, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 8) **szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Co do zasady nie ma zatem wyjątków od ujęcia tych elementów w planie miejscowym. W orzecznictwie i piśmiennictwie dopuszcza się wprawdzie w sytuacjach wyjątkowych pominięcie któregoś z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2, ale taka, głęboko idąca na rękę gminy interpretacja przepisów bezwzględnie obowiązujących musi być podyktowana ewidentnym wykazaniem przez organ stanowiący gminy, że stan faktyczny, jaki może zaistnieć pod rządem planu, w żadnym przypadku nie będzie wymagał odwołania się do tego obligatoryjnego elementu. Zdaniem sądu, w praktyce takiej sytuacji (w zakresie potrzeby scalania i podziału nieruchomości) nie sposób sobie wyobrazić. Musimy pamiętać, że kontrolowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, stanowi zatem zespół norm, które zawarte w tym akcie mają (co do zasady) regulować zasady gospodarowania nieruchomościami na terenie obowiązywania planu w sposób kompleksowy, spójny, niesprzeczny ze sobą i normami wyższego rzędu, a przede wszystkim może ograniczać prawa właścicieli w terenie tylko na tyle, na ile pozwala gminie delegacja ustawowa (art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Mając dotychczasowe uwagi na względzie należy wskazać, że uprawnienie do zgłaszania wniosku o dokonanie scalania i podziału działek ustawodawca przekazał wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami, określonej grupie właścicieli na terenie objętym uchwałą o planie. Zatem plan nie może tego właścicielom uniemożliwiać.

W konsekwencji, brak zawarcia w uchwale zasad scalania i podziału nieruchomości prowadzi, zdaniem sądu, do sprzecznego z ustawą o gospodarce nieruchomościami ograniczenia właścicieli i analogicznie użytkowników wieczystych w zakresie uprawnienia do wystąpienia z żądaniem dokonania scalania i podziału ich nieruchomości, na terenie objętym planem. Podkreślić bowiem należy, że art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U z 2010 r. Nr 102. poz. 651, ze zm.) stwierdza, że podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które są objęte planem miejscowym, jest dopuszczalne ale to plan określa szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości. Jak już wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2007 r. (I OSK 34/07), w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, we-dług której 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. Treść planów wyznacza bowiem zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Ze stanowiskiem za-wartym w przytoczonym orzeczeniu w pełni koresponduje pogląd wyrażony przez E. Mzyka w komentarzu do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz pod red. G. Bienka, Warszawa 2005, s. 366-367). Autor ten - powołując się na treść art. 101 ust. 1 u.g.n. zdanie drugie, który wymaga, aby szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określił plan miejscowy oraz na art. 102 ust. 3, stanowiący, że scaleniem (poza wyłączeniami) mogą być objęte tylko nieruchomości położone w granicach obszarów ustalonych w trybie art. 22 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - przyjmuje, że warunkiem podjęcia uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości muszą być stosowne zapisy w planie miejscowym. Wyjątkiem, jeśli chodzi o położenie nieruchomości, jest sytuacja, gdy z wnioskiem o scalenie wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości. Inaczej rzecz ujmując, podjęcie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości musi znaleźć oparcie w konkretnych zapisach planu miejscowego.

Sądowi znany jest pogląd, w świetle którego zasady scalania i podziału nieruchomości muszą być określone w planie miejscowym jedynie wówczas, gdy rada określa granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Jednakże sąd poglądu tego nie podziela. Prawidłowa wykładnia omawianego przepisu nie może do takiego wniosku doprowadzić. Jednoznaczne i kategoryczne sformułowanie "w planie miejscowym określa się obowiązkowo - ust. 2" i "w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb - ust. 3" nie może budzić wątpliwości jaki zakres uchwały o planie (z woli ustawodawcy) jest bezwzględnie obowiązujący, a jaki jest uwarunkowany stanem faktycznym w terenie.

Jeśli zatem do art. 15 ust. 2 stosować wykładnię funkcjonalną, to tylko w zakresie wskazania, że np. gdy teren objęty planem nie będzie w całości zamieszkały, to nie ma po co ustalać zasad kształtowania zabudowy.

Natomiast, należy jeszcze raz podkreślić, że prawodawca gminny nie może przewidzieć, że w terenie objętym planem (w szczególności przy rozdrobnieniu działek i stosunków własnościowych) nie wystąpi, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością sytuacja, w której właściciele gruntów na terenie objętym planem będą chcieli, w nieokreślonej przyszłości, zrealizować swych ustawowych uprawnień. Nie jest możliwe, aby rada gminy mogła już w momencie uchwalania planu przewidzieć, że nie będzie ponad wszelką wątpliwość potrzeby przeprowadzania scalania i podziału nieruchomości na terenie objętym planem. Należy bowiem po raz kolejny z całą mocą podnieść, że ustawodawca przyznał po stronie ponad 50 % właścicieli działek w terenie prawo do wystąpienia do rady gminy o podjęcie uchwały o scalaniu i podziale nieruchomości. Brak zaś unormowań w tym zakresie w planie miejscowym musi skutkować niemożnością podjęcia takiej uchwały lub jej nieważnością z ogromnymi skutkami prawnymi i gospodarczymi.

Z kolei, stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz.1587), ustalającej wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego - ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W rozpoznawanej sprawie z treści zaskarżonej uchwały wynika, że akt ten nie zawiera regulacji wypełniających dyspozycje art. 15 ust. 2 pkt ustawy i § 4 pkt 8 rozporządzenia, wskazujące na obligatoryjne elementy planu w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Brak omawianych unormowań w uchwale o planie ma fundamentalne znaczenie dla ewentualnych dalszych działań rady gminy w przypadku złożenia wniosku o scalanie i podział, złożonego przez odpowiednią liczbę właścicieli działek gruntu. Przykładem tego może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w którym prawomocnie stwierdzono niezgodność z prawem uchwały rady gminy w przedmiocie scalenia i podziału nieruchomości, wobec braku określenia zasad tej czynności w obowiązującym planie (II SA/Wr 292/11).

Można jeszcze zauważyć, że ustawodawca wskazał, że dodatkowo, w zależności od potrzeb, w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy).

Jak podniesiono już w uzasadnieniu, plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zawiera w sobie normy powszechnie obowiązujące na danym obszarze, i z istoty swej winien zawierać regulacje prawne na tyle abstrakcyjne, aby mogły mieć zastosowanie do jak najszerszego spectrum stanów faktycznych mogących zaistnieć w czasie jego obowiązywania.

Reasumując, na zasadzie art. 147 § 1 ppsa należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200, zaś p. II wyroku wynika z unormowania zawartego w art. 152 ppsa.