



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 października 2012 r.

Poz. 3323

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 625/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA Julia Szczygielska
Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

Protokolant:

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 czerwca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 28 kwietnia 2011 r. Nr IX/56/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla
obrębu Osolin

I. stwierdza nieważność § 10, § 5 ust. 2 pkt 3, § 9 ust. 2 pkt 7, pkt 18 i pkt 19, § 11 ust. 2 pkt 5, § 12 ust. 6, § 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały oraz złącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie odnoszącym się do terenu MN/U;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w punkcie I sentencji niniejszego wyroku;

III. zasądza od Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski - działając jako organ nadzoru - na podstawie art. 93 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Nr IX/56/11 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Osolin, kwestionując § 5 ust. 2 pkt 3, § 9 ust. 2 pkt 18 i pkt19, § 10, § 12 ust. 6, § 13 pkt 2 oraz załącznik nr 1 do uchwały w zakresie przeznaczenia terenów MN/U jako istotnie naruszające art. 15 ust. 2 pkt 4 oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz w związku z art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami a także art. 32 ust. 1 i 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 7 Konstytucji RP.

Zarzucając powyższe organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności kwestionowanych przepisów uchwały oraz załącznika nr 1 w zakresie przeznaczenia terenów MN/U oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając postawione zarzuty Wojewoda stwierdził, że uchwalonym przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich w dniu 28 kwietnia 2011 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, brak szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem MN/U. Tym samym plan ten nie zawiera wszystkich wymaganych ustawą elementów. Zdaniem Wojewody określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest konieczne dla wszystkich terenów objętych planem ze względu na uprawnienie właścicieli i użytkowników wieczystych do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości wynikające z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Omawiane warunki i zasady muszą być zatem określone dla wszystkich nieruchomości które znalazły się na obszarze planu a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy w granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. Zasady te będą wykorzystywane na obszarach określonych przez radę jako wymagających zastosowania tej instytucji, jak też na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystych. To z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalenia i podziału w każdym planie miejscowym niezależnie od tego czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy. Wojewoda nie uznał stanowiska Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich, że tereny MN/U nie wymagają scalenia i podziału nieruchomości z uwagi na obecne podziały geodezyjne a nadto, że w § 10 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 uchwały określone zostały zasady scalania i podziału nieruchomości. Rada zapisem umieszczonym w § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, dopuściła bowiem na tym obszarze scalania i podziału nieruchomości. Nadto we wskazanych przepisach nie określiła wszystkich paramentów uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – brak kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Kontynuując uzasadnienie zarzutów skargi organ nadzoru stwierdził, że wprowadzanie w § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały oraz w odsyłających do niego przepisach § 9 ust. 2 pkt 18 i pkt 19, § 12 ust.6, § 13 pkt 2 – uregulowań nakładających obowiązek uzyskania pozwolenia właściwego konserwatora zabytków, na wszelkie działania inwestycyjne w strefie oznaczonej „OW ochrony zabytków archeologicznych” wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Zdaniem Wojewody kompetencje te nie uprawniają organu stanowiącego gminy do regulowania tego co zostało już unormowane ustawowo oraz do modyfikowania zapisów ustawy. W niniejszej sprawie przypadki, gdy wymagane jest uzgodnienie i pozwolenie z organem nadzoru konserwatorskiego uregulowane zostały w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 36 ust. 1) oraz w ustawie – Prawo budowlane. Również kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych w sposób szczegółowy unormowana została w art. 31 ww. ustawy o ochronie zabytków. Z przepisu tego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

Rada Miejska określając przeznaczenie poszczególnych obszarów w § 9 ust.2 pkt 18 i pkt 19, w § 12 ust. 6, § 13 pkt 2 odesłała do treści § 5 ust. 2 pkt 3 który został już zakwestionowany. Jako, że przepisy te w całości odnoszą się do zaskarżonych przepisów, celowe było również objęcie ich skargą.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Obornikach Śląskich wyjaśniła, że zapisy § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały jak też przepisy odsyłające (§ 9 ust. 2 pkt 18 i pkt 19, w § 12 ust.6, § 13 pkt 2) zostały umieszczone w uchwale na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, który jest również organem uzgadniającym uchwały. Nie umieszczenie w uchwale wnioskowanych przez organ nadzoru konserwatorskiego zapisów mógłby prowadzić do niezgodnienia przez ten organ projektu planu. Natomiast co do braku szczegółowych zasad scalenia i podziałów nieruchomości położonych na terenie oznaczonym w planie symbolem MN/U, podniesiono, że obszar MN/U2 stanowi wydzielone geodezyjnie działki gruntu o parametrach pełnowartościowych działek budowlanych, stąd z analizy stanu faktycznego wynikał brak konieczności ustalenia zasad scalania i podziału. Zdaniem Rady Miejskiej istniejąca struktura obszarowa pozwala na optymalną realizację ustaleń planu. Wyjaśniono również, że w przypadku terenów MN/U2 i MN/U3 głównym celem zmiany planu było zastąpienie obowiązującej linii zabudowy od strony południowej tych obszarów przylegających do terenów lasów o wysokim zadrzewieniu powodujących stałe zacienienie działek budowlanych oraz optymalizacja układu komunikacyjnego. Jeżeli chodzi o obszar MN/U1, to poza już wydzielonymi działkami budowlanymi, składa się on z całej działki nr 227/2 i części działki nr 225/1 a układ zaplanowanych dróg pozwala na wydzielenie działek budowlanych – bez konieczności przeprowadzania scalenia i podziału. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do terenu MN/U3.

Reasumując wskazano, że brak literalnego zapisu odnośnie scalenia i podziału nieruchomości dla terenów MN/U nie powinien być podstawą dla stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie dotyczącym przedmiotowego terenu

Na rozprawie w dniu 16 lutego 2012 r. pełnomocnik Wojewody rozszerzył zakres skargi zarzucając, że § 9 ust. 2 pkt 7 i § 11 ust.1 pkt 5 uchwały podjęty został z naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazał również, że rada gminy nie była uprawniona do określenia szerokości frontów działek w ustaleniach szczegółowych dla terenów MN i U.

W odpowiedzi na powyższe stanowisko oraz w wykonaniu zarządzenia Sądu, w piśmie procesowym z dnia 21 marca 2012 r. Rada Miejska w Obornikach Śląskich wyjaśniła, że tereny przeznaczone na usługi (symbol U 1 i U2) stanowią pojedyncze działki nr 221 i 223/2 będące własnością Gminy Oborniki Śląskie, dla których nie jest możliwa procedura scalenia i podziału nieruchomości. W odniesieniu do pozostałych terenów oznaczonych symbolem MN/U wykazywano – odnosząc się do poszczególnych działek – że ze względu na możliwość dokonania podziałów geodezyjnych (jak w odniesieniu do działki nr 227/2) pozwalających na wyodrębnienie działek bez konieczności scalenia, oraz ze względu na już przeprowadzane aktualnie i wcześniej podziały geodezyjne, nie ma potrzeby przeprowadzania procedury scalenia i podziału nieruchomości dla realizacji na tym terenie zabudowy. Działki te stanowią odrębne nieruchomości z dostępem do drogi publicznej - spełniają więc w całości kryteria miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nadają się do zabudowy. W stosunku do niektórych działek procedura scalenia nie ma zastosowania, gdyż powstały one z podziału jednej nieruchomości i posiadają wymiary korzystne dla samodzielnej realizacji zabudowy. Z tego powodu ustalenie szczegółowych zasad scalenia i podziału dla terenów MN/U i U było zbędne. Natomiast było konieczne dla terenów znaczonego symbolem MN, gdyż na tym obszarze znajdują się działki, które bez przeprowadzania procedury scalenia i podziału nieruchomości nie spełniają wymogów odpowiedniej szerokości dla lokalizacji zabudowy lub nie jest możliwe zapewnienie do nich dojazdu. Działki te zostały wskazane na załączniku graficznym.

Strona przeciwna podniosła również, że ustalenie szerokości frontów działek mieści się w uprawnieniu rady gminy wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Służy ono zachowaniu ładu przestrzennego i stanowi ograniczenie w użytkowaniu terenów, polegające na wprowadzeniu kryterium dopuszczalności realizacji zabudowy, co wynika wprost z treści § 9 ust. 2 pkt 7 oraz § 11 ust. 2 pkt 5 w którym wskazuje się na szerokość frontów działek przeznaczonych na zabudowę.

W piśmie z dnia 23 kwietnia 2012 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności

administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012, poz. 270.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach w zakresie administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są granicami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego należą bowiem do źródeł prawa o charakterze podustawowym i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” wydanych przez inne podmioty powszechnie obowiązujących przepisów kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOsa.nsa.gov.pl).

Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Obornikach Śląskich zobligowana była zatem działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn.zm. - dalej u.p.z.p). Jak trafnie wskazuje Wojewoda, winna również uwzględnić, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz 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, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

Według art. 15 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy z dnia 27 marca 2003 r., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Kompetencja przyznana w tym względzie organowi stanowiącemu gminy interpretowana przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa, wymaga uwzględnienia przy tworzeniu prawa miejscowego przepisów zawartych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. – zwanej dalej u.o.z), zwłaszcza art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3 oraz art. 36 i art. 31. Analiza przywołanych regulacji wskazuje, że w zakresie kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, nie mieści się uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego obowiązku uzgadniania z konserwatorem zabytków konieczności prowadzenia wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w strefie ochrony zabytków archeologicznych, pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem konserwatora zabytków uzyskanych przed wydaniem pozwolenia na budowę lub przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywanych robót budowlanych. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – 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 podejmowanie 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. Nadto powielanie regulacji zawartej w innym akcie normatywnym jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 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). Istotne bowiem jest, że skoro akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny i dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących, to muszą być pozbawione powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach rangi ustawowej. Prawo miejscowe powinno zawierać nowe treści normatywne a nie powtarzać tego co zostało już przez ustawodawcę uregulowane. Powtarzanie innych przepisów, za innymi aktami prawnymi, pozbawia akt prawa miejscowego charakteru normatywnego. Jeżeli do tego przepis ustawowy jest nie tylko powtórzony ale i zmodyfikowany, to wówczas mamy do czynienia z nieuprawnioną ingerencją w materię regulowaną ustawowo. Z przedstawionych wyżej względów należało wyeliminować z obrotu prawnego zakwestionowany w skardze § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały jak też inne przepisy zawierające odesłanie do zawartej w nim regulacji.

W ocenie składu orzekającego trafne okazały się również zarzuty Wojewody wskazujące na naruszenie zasad sporządzania planu ze względu na brak szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości na terenach oznaczonych symbolem MN/U. Zgodnie bowiem 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. Powyższe wskazuje, że szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości (doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) są jednym z tych elementów planu zagospodarowania przestrzennego (obok innych wymienionych w ust. 2 przywołanego przepisu) do zawarcia których ustawodawca zobowiązał organy uchwałodawcze gminy opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego na swoich terenach. Literalne brzmienie przywołanego przepisu wskazuje, że – co do zasady – nie ma wyjątków od nałożonego w nim obowiązku. W orzecznictwie utrwalone zostało jednak stanowisko, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych w nim zagadnień, nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada może pominąć określenie ustaleń skatalogowanych w przywołanym przepisie, ze względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Jeżeli zatem z oczywistych i bezspornych okoliczności faktycznych danego terenu wynika brak konieczności zawarcia w planie miejscowym któregoś z elementów wskazanych przez ustawodawcę jako obligatoryjny składnik planu, można odstąpić od jego ustalania. Natomiast odstąpienie od określenia w planie wskazanych w art. 15 ust. 2 elementów, pomimo nie wykazania takich okoliczności, prowadzi do naruszenia tego przepisu. Lokalny prawodawca został bowiem zobligowany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie w planie miejscowym wszystkich kwestii wskazanych i uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W odniesieniu do zasad scalania i podziału nieruchomości, jako elementu obligatoryjnego planu miejscowego należy mieć na uwadze, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p funkcjonuje w systemie prawa i jego prawidłowe odczytanie winno być łączne z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć poprzez ustanowioną regulację prawną. Istotne zatem jest, że do instytucji scaleń i podziałów nieruchomości odnoszą się nie tylko regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ale również w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej zwanej u.g.n.). Rozważając czy okoliczności faktyczne wymagają określenia w planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości organ stanowiący gminy niewątpliwie musi mieć zatem na uwadze regulacje zawarte w obu tych aktach. Scalenie i podział nieruchomości jest środkiem prawnym, który służyć ma realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym samym umożliwienie realizacji planu miejscowego poprzez scalenie i podział powinno być zapewnione poprzez szczegółowo określone warunki i zasady. Z art. 102 ust.1 u.g.n. wynika wprost, że szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co oznacza, że scalenie i podział nieruchomości może być dokonane tylko wówczas,

gdy warunki te zostały określone w planie miejscowym. (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400).

W świetle art. 15 ust. 3 pkt 1 oraz art. 22 u.p.z.p. oczywistym jest, że w przypadku, gdy rada gminy określiła w planie miejscowym granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, to obowiązana jest ustalić jednocześnie szczegółowe zasady i warunki scaleń i podziału. Bez tego elementu nie będzie bowiem mogła przeprowadzić procedury scalania i podziału nieruchomości znajdujących się w granicach wyznaczonych obszarów a w konsekwencji nie wywiąże się ze swojego ustawowego obowiązku. Przepis art. 22 u.p.z.p. nakłada bowiem na radę gminy obowiązek podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości – zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami – po uchwaleniu planu miejscowego obejmującego obszary wymagają zastosowania tego rozwiązania. Z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika jednak, że scalanie i podział nieruchomości może być przeprowadzone nie tylko w przypadku, gdy w planie miejscowym organ gminy określi granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów. Według przepisu art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalanie i podział nieruchomości można również dokonać gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. Konstrukcja przytoczonego przepisu wskazuje, że mamy do czynienia z dwoma odrębnymi sytuacjami uzależnionymi od tego kto inicjuje procedurę. W pierwszym przypadku scalenie i podział obejmuje tereny wskazane przez organy gminy na etapie prac planistycznych, znajdujące się w granicach obszarów określonych w planach miejscowych zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. – wówczas inicjatorem procedury jest (i w świetle przywołanych wcześniej przepisów musi być) rada gminy. W drugim przypadku, scalaniem i podziałem mogą być objęte wszelkie grunty (z wyjątkiem rolnych i leśnych) w tym przeznaczone pod budownictwo przemysłowe, rekreacyjne, usługowe i inne, bez ograniczeń lub wyłączeń, jeżeli z wnioskiem o scalanie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50% gruntów, które mają być objęte scalaniem i podziałem (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400; Jacek Jaworski, Arkadiusz Prusaczek, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin, „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” CH. Beck Warszawa 2011; Ewa Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX 2011). Prawa inicjowania procedury scalenia i podziału nie należy utożsamiać z prawem złożenia wniosku o dokonanie podziału geodezyjnego nieruchomości, gdyż jest to inny instrument prawny wywołujący inne skutki normatywne. Z powyższych wywodów wynika również, że badania okoliczności wymagających ustalenia w planie zasad i warunków scaleń i podziału nieruchomości nie można zawęzić tylko do sytuacji, gdy wyznaczone zostały w planie obszary wymagające scaleń i podziału (tj. gdy wprowadzono fakultatywny element z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy). Należy uwzględnić również sytuację gdy z wnioskiem o dokonanie scalenia i podziału wystąpią podmioty uprawnione na podstawie art. 102 ust. 2 u.g.n.

Z przedstawionych przepisów wynika, że obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości nie może być mechanicznie ograniczony tylko do przypadku, gdy gmina określi w planie granice obszarów wymagających przeprowadzenia takiej procedury. Skoro ustawodawca, w innym akcie tej samej rangi, wprowadził zasadę, że omawiana procedura może być przeprowadzona na wniosek to zasada ta nie może być pominięta przez organ gminy przy uchwalaniu planu i ocenie czy okoliczności faktyczne zezwalają na odstępianie od obowiązku określenia elementu planu wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Z tego względu skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela stanowiska, że ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości jest obligatoryjne tylko w przypadku wyznaczenia terenów wymagających przeprowadzania tej procedury.

Liczne są natomiast orzeczenia przyjmujące, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada może go pominąć ze względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Aprobując co do zasady ten pogląd, podkreślić jednak należy, że w odniesieniu do scaleń i podziałów nieruchomości wymagałoby to wykazania przez radę oczywistych i bezspornych okoliczności faktycznych występujących na danym terenie uzasadniających pominięcie obligatoryjnego elementu planu nie tylko w sytuacji gdy inicjatorem scalenia i podziału byłaby gmina („działanie z urzędu”) ale również gdy zostanie złożony wniosek uprawnionych podmiotów. Ta ostatnia sytuacja jest szczególnie skomplikowana, gdyż należy zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym w wyroku z dnia 28 marca 2012 r. II SA/Wr 977/11 (CBOSA nsa.gov.pl), 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. Bez wykazania przez organ gminy, bezspornych i oczywistych okoliczności uprawniających do pominięcia w planie zasad scalania, nieustalenie ich (w sytuacji, gdy gmina nie określiła obszarów wymagających scaleń i podziałów) prowadzi w istocie do pozbawienia przez akt prawa miejscowego właścicieli i użytkowników wieczystych ustawowo przyznanego im prawa inicjowania procedury. Rada będzie bowiem zmuszona odmówić podmiotom uprawnionym przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości, a jeżeli podejmąby uchwałę o przystąpieniu do scalenia, to byłaby ona dotknięta wadą nieważności.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w zaskarżonej uchwale nie wyznaczono granic obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości (§ 8 ust. 1 uchwały). Jednakże w rozdziale 3 uchwały określone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, przy czym w § 8 ust. 2 Rada dopuściła scalenia i podział nieruchomości których zabudowa i zagospodarowanie, zgodnie z ustaleniami planu, wymaga poprzedzającego przeprowadzenia odpowiedniej procedury. Również w rozdziale 4, w § 9 zawierającym ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem MN 1-8 (zabudowa mieszkaniowa), w § 10 dotyczącym terenów MN/U1 – MN/U3 (zabudowa mieszkaniowo-usługowa), w § 11 dotyczącym terenów U1 i U2 (usługi) wprowadzono zapis, że dopuszcza się scalenia i podziały nieruchomości.

Powyższe wskazuje, że wbrew wywodom zawartym w odpowiedzi na skargę, podejmując przedmiotową uchwałę rada uznała, że tereny oznaczone symbolem MN, MN/U i U mogą być poddane procedurze scaleniowo-podziałowej. Uznano zatem, że warunki faktyczne – na dzień uchwalenia planu – nie wykluczają potrzeby i konieczności objęcia tych terenów scaleniem i podziałem. Gdyby było inaczej zaskarżona uchwała nie zawierałaby wskazanych zapisów. Dodać należy, że również w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w rozdziale „kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania” określając rodzaje terenów oraz obowiązujące na nich ustalenia szczegółowe, rada dla terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowo – usługowej oraz nowoprojektowanej zabudowy mieszkaniowo-usługowej dopuściła scalenia i podział nieruchomości. A zatem zapis przywołane wyżej zapisy planu pozostają spójne z odpowiednimi zapisami studium. Tym samym Rada zobowiązana była do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości z uwzględnieniem wszystkich parametrów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z § 8 zaskarżonej uchwały wynika, że Rada ustaliła parametry o których mowa w § 4 pkt 8ww. rozporządzenia dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości jedynie w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenach oznaczonych symbolem MN. Ustalono bowiem szerokość frontów działek, minimalną powierzchnię działek oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogi. Takich parametrów – pomimo dopuszczenia przez Radę przeprowadzania scaleń i podziałów nieruchomości na innych terenach – dla tych terenów nie ustalono. Chodzi o obszary oznaczone symbolami MN/U i U. Nie ustalenie wszystkich parametrów działek powstałych w wyniku scalania i podziału oznacza, że dla wskazanych terenów nie określono zasad scalania i podziału, co uniemożliwia przeprowadzenie tej procedury. W tym też kontekście nieprzekonujące są twierdzenia organu wykonawczego gminy zawarte w odpowiedzi na skargę i w piśmie procesowym, iż nie było potrzeby ustalenia zasad i warunków scaleń i podziału dla terenu oznaczonego symbolem MN/U ze względu na możliwość przeprowadzenia geodezyjnych podziałów nieruchomości oraz z tego względu, że działki powstały w wyniku podziału i zapewniają wykorzystanie ich zgodnie z przeznaczeniem w planie. Po pierwsze – jak już zaznaczono Rada sama dopuściła scalenia i podziały na wskazanych obszarach, co oznacza, że na etapie uchwalania planu uznano, że stan faktyczny terenów może wymagać jej przeprowadzenia. Po drugie procedura scalenia i podziału jest odrębna i odmienna od procedury podziału geodezyjnego, który może być zwykle przeprowadzony pomimo braku planu miejscowego – wywołuje też inne skutki zwłaszcza w sferze własnościowej. Po trzecie argumentacja przedstawiona przez organ gminy, nie wykazuje w sposób oczywisty i bezsporny, że w przypadku wniosku właścicieli nie byłoby konieczne i potrzebne przeprowadzenia procedury scaleniowej. Jak wcześniej zauważono wykazanie tej okoliczności – w sposób graniczący z pewnością – byłoby bardzo trudne.

Natomiast w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem U Sąd przyjął argumentację o braku potrzeby i konieczności objęcia tych terenów procedurą scalania i podziału uwzględniając, że są to w istocie dwie odrębne działki każda o dużej powierzchni, należące do gminy, która jako ich wyłączny właściciel nie widzi potrzeby prowadzenia na tym obszarze omawianej procedury. Z tego względu uznano, że pominięcie dla

przedmiotowego obszaru zasad scaleń i podziału nieruchomości nie stanowi naruszenia prawa uzasadniającego unieważnienie uchwały w części obejmującej zapisy odnoszące się do tych terenów.

Reasumując Sąd uznał, że brak w zaskarżonej uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla terenów MN/U stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co zgodnie z art. 28 u.p.z.p. wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w części tekstowej i graficznej w jakiej zawiera ona regulacje odnoszące się do tego terenu.

Sąd podzieli również zarzut Wojewody, że określenie frontów działek przeznaczonych pod zabudowę w § 9 ust. 2 oraz w § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały zawierających szczegółowe ustalenia dla terenu MN i U narusza zasadę z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy. Z przedstawionych wcześniej przepisów rozporządzenia § 4 pkt 8 wynika jednoznacznie, że określenie szerokości frontu działki może nastąpić w planie miejscowym jedynie dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału, jako ustawowa zasada scalania i podziału nieruchomości. Skoro § 9 uchwały jak też § 11 nie zostały odniesione do jedynie do scaleń i podziałów terenu, to tak niejednoznacznie sformułowany przepis narusza zasadę sporządzania planu określoną w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy i może być uznany za nieuprawnione ustalenie przez radę zasad podziałów nieruchomości, do czego rada nie jest uprawniona. Jak słusznie wskazał Wojewoda organ stanowiący gminy może – w razie potrzeby - określać jedynie minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowanych (art. 15 ust.3 pkt 10 ustawy). Przepisy wskazane przez stronę przeciwną nie stanowią zaś podstawy dla wprowadzenia powyższych zapisów.

Z przedstawionych wyżej względów, działając na podstawie art. 147 § 1, art. 152 oraz art. 200 u.p.p.s.a orzeczono jak w sentencji wyroku.