



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 688

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 561/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak – spr.

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia NSA Halina Kremis

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kamiennej Górze

z dnia 28 lutego 2011 r. nr VI/23/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic Legnickiej i Wałbrzyskiej w Kamiennej Górze

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**

**II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

#### Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2011 r. Rada Miejska w Kamiennej Górze podjęła uchwałę nr VI/23/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic Legnickiej i Wałbrzyskiej w Kamiennej Górze.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski.

Powołując się na 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.) Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały – z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 8, art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), § 4 pkt 8 i § 12 pkt 18 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 110, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski podał, że w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono, iż podejmując zaskarżoną uchwałę Rada nie określiła szczegółowych zasad i warunków

scalania i podziału nieruchomości dla terenów zabudowy mieszkaniowej (na rysunku planu oznaczonych symbolem 29MW); dla terenów zabudowy usług handlu (na rysunku planu oznaczonych symbolem 7UH1, 25UH2, 28UH2); dla terenów zabudowy usług kultury (na rysunku planu oznaczonych symbolem 26UK); dla terenów zabudowy usług turystyki (na rysunku planu oznaczonych symbolem 12UT); dla terenów zabudowy innych usług (na rysunku planu oznaczonych symbolem 9U); dla terenów sportu i rekreacji (na rysunku planu oznaczonych symbolem 21aUS); dla terenów zieleni urządzonej z towarzyszeniem usług (na rysunku planu oznaczonych symbolem 27ZPU); dla terenów komunikacji drogowej (na rysunku planu oznaczonych symbolem 14KDG, 31KDG, 3KDL, 5KDD, 11aKDD, 16aKDD, 19KDD, 20aKDD, 23KDD, 24aKDD) objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stwierdzając brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, a tym samym wystąpienie istotnego naruszenia prawa w odniesieniu do zdecydowanie większej części terenów objętych przedmiotowym planem, organ nadzoru uznał za zasadny wniosek o wydanie orzeczenia stwierdzającego nieważność przedmiotowego planu w całości.

Wojewoda Dolnośląski podniósł następnie, iż § 9 pkt 5 (odnoszący się do terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), § 11 pkt 5, § 12 pkt 5 (odnoszący się do terenów zabudowy usług handlu), § 13 pkt 5 (odnoszący się do terenów zabudowy usług kultury), § 14 pkt 5 (odnoszący się do terenów zabudowy usług turystyki), § 15 pkt 5 (odnoszący się do terenów zabudowy innych usług), § 16 pkt 6 (odnoszący się do terenów sportu i rekreacji) i § 17 pkt 5 (odnoszący się do terenów zieleni urządzonej z towarzyszeniem usług) wprowadza pod pojęciem szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jedynie zapis dopuszczający wprowadzenie podziałów nieruchomości dla potrzeb poszerzeń pasów drogowych w otoczeniu. W zakresie § 19 pkt 3, § 20 pkt 3 i § 21 pkt 3 zawierającego ustalenia dla terenów komunikacji drogowej, Rada dopuściła wprowadzenie podziałów i scaleń nieruchomości, ale tylko w celu poszerzenia pasa drogowego w zakresie wyznaczonym przebiegiem linii rozgraniczających.

Przywołując następnie odpowiedź Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kamiennej Górze na pismo organu nadzoru, w której poinformowano, że zasady scalania i podziału terenów określają dla konkretnych terenów wskazanych w planie „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowanie terenu”, to jest przepisy szczegółowe uchwały, Wojewoda wywodził, że argumentacja przedstawiona przez Przewodniczącego Rady nie może zostać uwzględniona, ponieważ narusza ona przewidziany porządek prawny w zakresie planowania przestrzennego. Jak stanowi art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Organ nadzoru podkreślił przy tym, że zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości stanowią obligatoryjny element treści planu zagospodarowania przestrzennego, wymieniony w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co oznacza – w opinii Wojewody – że przedmiotowy plan nie zawiera wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów. Z kolei z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego wymaga się określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zawierających 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. Jednocześnie organ nadzoru podkreślił, że parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla konkretnych terenów wskazanych w planie, o których pisze Przewodniczący Rady Miejskiej w Kamiennej Górze, nie mogą być potraktowane jako szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości, ponieważ tych zasad nie zawierają.

W opinii Wojewody Dolnośląskiego, brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru zaznaczył, że art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zgodnie z jego pkt 8 w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, w miejscowym planie określa się granice obszarów

wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Z kolei § 4 pkt 8 cytowanego rozporządzenia precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości.

Wojewoda Dolnośląski wywodził następnie, że stwierdzonego braku szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem nie może uzasadniać brak oznaczenia na rysunku planu granic obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. 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 art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. To z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalania i podziału w każdym miejscowym planie, 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 wieczystości. Przywołując na poparcie swojego stanowiska wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 214/10, Wojewoda podkreślił, że ujęcie w projekcie planu wymagań z art. 15 ust. 2 ustawy wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 do 12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja.

Organ nadzoru podkreślił przy tym, że w żadnym wypadku nie wyczerpuje wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zamieszczenie w uchwale zasad podziału nieruchomości objętych planem, a regulacje takie, jako podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej, muszą zostać uznane za nieważne. Ustawodawca nie przyznał Radzie Miejskiej żadnych kompetencji do określania zasad podziału nieruchomości. Zarówno postępowanie w sprawie podziału nieruchomości, jak i postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości są przedmiotem uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, a konieczność respektowania zawartych w niej unormowań wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Wojewoda zaznaczył, że w dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Obydwa postępowania znacznie się od siebie różnią, a ustawodawca wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. Wynika to z art. 102 ust. 1. Natomiast zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w art. 93 ust. 1, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, a owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania. Oznacza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru podkreślić należy, że z uwagi na przeznaczenia terenów objętych przedmiotowym planem miejscowym (w dużej części są to tereny zabudowy mieszkaniowej oraz różnego rodzaju usług) wprowadzenie szczegółowych warunków scalenia i podziału nieruchomości jest niezbędne. Ponadto, postanowienia szczegółowe zawarte w rozdziale 2 w odniesieniu do konkretnych terenów nie ustalają – w myśl § 4 pkt 8 rozporządzenia – minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. Tym samym – zdaniem organu nadzoru – zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 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 związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, 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 scalania 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. Organ nadzoru wywiódł, że słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scaleniu i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Przywołując orzecznictwo sądowoadministracyjne i literaturę prawniczą organ nadzoru podkreślił, że procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu, który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej. Wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości, a miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Rada gminy nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do wyznaczenia przeznaczenia części terytorium gminy.

Podkreślając, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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, Wojewoda wywiódł, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru zaznaczył, że Rada uchwalając przedmiotowy plan nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę na pozostałe istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru podniósł, że w § 4 zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła zasięg strefy obserwacji archeologicznej dla ochrony stanowiska Nr AZP 86-19/45. Przytoczywszy treść tego unormowania oraz powołując się na 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 z późn. zm.), organ nadzoru wywiódł, że § 4 od słów: „w jej zasięgu...” do końca wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości regulowania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, uzyskania uzgodnienia czy innych form współdziałania z wojewódzkim konserwatorem zabytków w związku z określonego rodzaju pracami czy robotami inwestycyjnymi, jak też określenia związanych z tym obowiązków uczestników/wykonawców tych czynności, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w tym przedmiocie oraz przypadki (sytuacje) wymagające tego współdziałania zostały już określone przez ustawodawcę. Organ gminy nie został też upoważniony do ustalania czy modyfikowania zakresu i form współdziałania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Wojewoda podkreślił, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy. 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Niedopuszczalnym jest rozszerzanie zakresu ochrony konserwatorskiej w przypadkach i odniesieniu do sytuacji nie przewidzianych w ustawie. Organ nadzoru zaznaczył, że wymogi uzyskania stosownego stanowiska organu ochrony zabytków w ramach procesu budowlanego określają ponadto właściwe przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), np. art. 9 ust. 3 czy art. 39 ust. 1 tej ustawy.

Wskazując następnie, że na rysunku planu określono „planowany podział nieruchomości na działki budowlane (z dopuszczeniem korekty od przebiegu wskazanego na rysunku planu, pod warunkiem spełnienia warunków określonych w treści uchwały)”, Wojewoda Dolnośląski zauważył, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości – art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Podkreślono przy tym, że zarówno postępowanie podziałowe, jak i scalieniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przytoczywszy unormowania zawarte w art. 93 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organ nadzoru wywiódł, że zgodność z ustaleniami planu, o której mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, gdyż owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania.

Przywołując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 2235/10 organ nadzoru podkreślił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości, a miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustaleniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek, jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Nie można w planie wiążąco ustalać wielkości działek, które mogą być dzielone.

Wojewoda podniósł ponadto, że w treści planu znajdują się zapisy (np. § 8 ust. 1 i 2 pkt 5 lit. d), które ustalają warunki dopuszczające inny podział na działki niż zdefiniowany na rysunku planu. Umożliwienie podziału innego niż ujęty na rysunku planu może powodować zmianę ustaleń planu w trakcie jego realizacji. W konsekwencji powoduje to niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinno być określone jednoznacznie oraz częściową dowolność kształtowania polityki przestrzennej na terenie objętym ustaleniami planu.

Organ nadzoru zarzucił następnie, że rozstrzygnięcie Rady Miejskiej o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, stanowiące załącznik nr 2 do uchwały, nie odnosi się do wszystkich uwag zgłoszonych w trakcie procedury planistycznej. Uwzględniono jedynie uwagi wniesione w wyniku drugiego wyłożenia, nie odnosząc się do uwag złożonych w trakcie pierwszego wyłożenia w dniach od 4 marca 2010 r. do 26 marca 2010 r. Wojewoda zaznaczył, że przepisy ustawy – w ramach procedury planistycznej – nakładają obowiązek rozpatrzenia uwag wniesionych przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w wyniku wyłożenia projektu planu miejscowego. Nie uwzględnione uwagi organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego. Dowodem wykonania powyższej czynności jest rozstrzygnięcie organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego (§ 12 pkt 17 rozporządzenia). Ustawodawca przewidział zatem bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygania w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego – najpierw przez organ sporządzający projekt planu (a więc organ wykonawczy gminy), a następnie – w zakresie uwag nieuwzględnionych – przez organ stanowiący gminy. Organ nadzoru wywodził, że interpretując te przepisy należy również wziąć pod uwagę indywidualny charakter uwag, wymagający ich jednostkowego potraktowania. Oznacza to, że rada gminy powinna zapoznać się z treścią każdej uwagi odrębnie, a następnie poddać głosowaniu każdą uwagę. Nie może natomiast rozstrzygać całej listy uwag w jednym głosowaniu. Na poparcie swoich wywodów Wojewoda przywołał orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 321/10, które wprawdzie dotyczy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale – jak stwierdził organ nadzoru – zachowuje aktualność także w stosunku do planu. W orzeczeniu tym Sąd podkreślił, że brak rozstrzygnięcia rady co do sposobu rozpatrzenia uwag stanowi istot-

ne naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w konsekwencji prowadzi do wadliwości uchwały. Rada wykonując swoje kompetencje winna jednoznacznie opowiedzieć się co do sposobu rozpatrzenia wniesionych uwag.

W odpowiedzi na skargę gmina przychyliła się do wniosku Wojewody o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, wnosząc o uwzględnienie skargi w całości.

### **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 2001 r. 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 wykroczać 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 zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie 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 w Kamiennej Górze z dnia 28 lutego 2011 r. nr VI/23/11 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulic Legnickiej i Wałbrzyskiej w Kamiennej Górze, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 8, art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), § 4 pkt 8, § 12 pkt 18 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 110, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Skarga organu nadzoru jest uzasadniona.

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. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd - „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”.

Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie z powyższą regulacją normatywną 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.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pełni należy podzielić zarzuty stawiane tej uchwałę przez Wojewodę Dolnośląskiego, a przedstawione przez niego argumenty uznać trzeba za trafne i zasługujące na uwzględnienie. Zauważyć wypada, że strona przeciwna również uznała wniesioną w niniejszej sprawie skargę za zasadną i wniosła o jej uwzględnienie w całości.

Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Zgodnie z ust. 2 pkt 8 tego artykułu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Stosownie do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 (ust. 1). Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi (ust. 2).

W myśl art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości (...). Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (ust. 1). 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 wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 2). O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 3). Zabudowane części nieruchomości mogą być objęte uchwałą, o której mowa w ust. 3, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych (ust. 4).

Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego należą 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 ocenie Sądu, wbrew temu co zapisano w uchwale, zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy § 9 pkt 5 (odnoszącego się do terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), § 11 pkt 5, § 12 pkt 5 (odnoszących się do terenów zabudowy usług handlu), § 13 pkt 5 (odnoszącego się do terenów zabudowy usług kultury), § 14 pkt 5 (odnoszącego się do terenów zabudowy usług turystyki), § 15 pkt 5 (odnoszącego się do terenów zabudowy innych usług), § 16 pkt 6 (odnoszący się do terenów sportu i rekreacji) i § 17 pkt 5 (odnoszący się do terenów zieleni urządzonej z towarzyszeniem usług) nie zawierają szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, lecz wprowadzają pod pojęciem szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jedynie zapis dopuszczający wprowadzenie podziałów nieruchomości dla potrzeb poszerzeń pasów drogowych w otoczeniu. W § 19 pkt 3, § 20 pkt 3 i § 21 pkt 3 zawierającym ustalenia dla terenów komunikacji drogowej, dopuszczono wprowadzenie podziałów i scaleń nieruchomości, ale tylko w celu poszerzenia pasa drogowego w zakresie wyznaczonym przebiegiem linii rozgraniczających.

Skoro zatem podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Kamiennej Górze nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów wskazanych w skardze stwierdzić należy, że brak ten stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodzić się też należy z organem nadzoru, że stwierdzonego braku szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem nie może uzasadniać brak oznaczenia na rysunku planu granic obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. 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 art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. To z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalania i podziału w każdym miejscowym planie, 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 wieczystości. Jak trafnie podkreślił Wojewoda Dolnośląski, ujęcie w projekcie planu wymagań z art. 15 ust. 2 ustawy wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 do 12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja.

Prawidłowo też organ nadzoru podkreślił, że w żadnym wypadku nie wyczerpuje wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zamieszczenie w uchwale zasad podziału nieruchomości objętych planem, a regulacje takie, jako podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej, muszą zostać uznane za nieważne. Ustawodawca nie przyznał Radzie Miejskiej żadnych kompetencji do określania zasad podziału nieruchomości.

W tym miejscu należy wskazać, że instytucja podziału nieruchomości oraz instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, pomimo że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Według art. 1 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, reguluje ona zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 wskazanego przepisu – również zasady scalania i podziału nieruchomości (zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio – rozdział 1: „Podziały nieruchomości”, rozdział 2: „Scalanie i podział nieruchomości”). Przepis art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, 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 (ust. 2). Z ust. 2 przywołanego przepisu wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to jednocześnie, że organy



gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Zgodnie natomiast z art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy rozdziału pn. „Scalanie i podział nieruchomości” regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Przepisy wskazanego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (art. 101 ust. 2). Wynika z nich również, że aby gmina mogła dokonać scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy, to szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości muszą być określone w planie miejscowym (art. 102 ust. 1). Scalania 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 wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 2). O przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scalaniem i podziałem (ust. 3). Procedura scalania i podziału nieruchomości polega zatem – jak słusznie wskazał Wojewoda – na scalaniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scalaniem. Po dokonaniu scalania, to jest zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przeprowadzona analiza uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje wyraźne odrębności pomiędzy instytucją scalania i podziału nieruchomości a instytucją podziału nieruchomości. W świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy (miejska) uprawniona jest jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiada natomiast uprawnień do określenia warunków i zasad podziałów nieruchomości ani też do wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Uprawnień takich nie przyznają organowi stanowiącemu gminy ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też w ust. 3 tego przepisu. Stanowisko to znajduje swoje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w którym jednoznacznie przyjmuje się, że to nie rada gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości, a instytucja rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest odrębna względem procedury scalania i podziału (por. wyrok NSA z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10; wyrok WSA we Wrocławiu z 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 388/11; wyrok WSA we Wrocławiu z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 241/11; wyrok WSA we Wrocławiu z 28 lipca 2011 r., sygn. akt IISA/Wr 292/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Skoro zatem w rozpatrywanej sprawie z uwagi na przeznaczenia terenów objętych przedmiotowym planem miejscowym wprowadzenie szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości jest niezbędne, a postanowienia szczegółowe zawarte w uchwale w odniesieniu do konkretnych terenów nie ustalają – w myśl § 4 pkt 8 rozporządzenia – minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, to – jak słusznie podniósł organ nadzoru – zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 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 związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wojewoda Dolnośląski prawidłowo też zwrócił uwagę na inne istotne naruszenia prawa mające miejsce w zaskarżonej uchwale.

Wskazując, że w § 4 zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła zasięg strefy obserwacji archeologicznej dla ochrony stanowiska nr AZP 86-19/45 oraz powołując się na 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 z późn. zm.), organ nadzoru słusznie stwierdził, że § 4 od słów: „w jej zasięgu...” do końca wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości regulowania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, uzyskania uzgodnienia czy innych form współdziałania z wojewódzkim konserwatorem zabytków w związku z określo-

nego rodzaju pracami czy robotami inwestycyjnymi, jak też określenia związanych z tym obowiązków uczestników/wykonawców tych czynności, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w tym przedmiocie oraz przypadki (sytuacje) wymagające tego współdziałania zostały już określone przez ustawodawcę. Organ gminy nie został też upoważniony do ustalania czy modyfikowania zakresu i form współdziałania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika bowiem z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest zatem ustawa, a nie uchwała rady gminy. 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Niedopuszczalnym jest rozszerzanie zakresu ochrony konserwatorskiej w przypadkach i odniesieniu do sytuacji nie przewidzianych w ustawie. Jak słusznie zauważył Wojewoda, wymogi uzyskania stosownego stanowiska organu ochrony zabytków w ramach procesu budowlanego określają ponadto właściwe przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), np. art. 9 ust. 3 czy art. 39 ust. 1 tej ustawy. Nie ma natomiast podstaw do określania w tym zakresie wymogów w drodze uchwały organu stanowiącego gminy.

Wskazując, że na rysunku planu określono „planowany podział nieruchomości na działki budowlane (z dopuszczeniem korekty od przebiegu wskazanego na rysunku planu, pod warunkiem spełnienia warunków określonych w treści uchwały)”, Wojewoda Dolnośląski trafnie zauważył, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy), o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Jak już wyżej wskazywano, zarówno postępowanie podziałowe, jak i scalieniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mając zatem na uwadze unormowania zawarte w art. 93 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stwierdzić trzeba, że zgodność z ustaleniami planu, o której mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, gdyż ustalenia te mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania.

Wojewoda słusznie zauważył ponadto, że w treści planu znajdują się zapisy (np. § 8 ust. 1 i 2 pkt 5 lit. d), które ustalają warunki dopuszczające inny podział na działki niż zdefiniowany na rysunku planu. Umożliwienie podziału innego niż ujęty na rysunku planu może powodować zmianę ustaleń planu w trakcie jego realizacji. W konsekwencji powoduje to niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinno być określone jednoznacznie oraz częściową dowolność kształtowania polityki przestrzennej na terenie objętym ustaleniami planu.

Organ nadzoru prawidłowo też zarzucił, że rozstrzygnięcie Rady Miejskiej o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, stanowiące załącznik nr 2 do uchwały, nie odnosi się do wszystkich uwag zgłoszonych w trakcie procedury planistycznej. Uwzględniono jedynie uwagi wniesione w wyniku drugiego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu – w dniach od 9 czerwca 2010 r. do 5 lipca 2010 r., nie odnosząc się do uwag złożonych w trakcie pierwszego wyłożenia w dniach od 4 marca 2010 r. do 26 marca 2010 r. Jak trafnie zaznaczył Wojewoda, przepisy ustawy – w ramach procedury planistycznej – nakładają obowiązek rozpatrzenia uwag wniesionych przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w wyniku wyłożenia projektu planu miejscowego. Nie uwzględnione uwagi organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego. Dowodem wykonania powyższej czynności jest rozstrzygnięcie organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego (§ 12 pkt 17 rozporządzenia). Ustawodawca przewidział zatem bezwzględnie wiążący organy gminy dwustopniowy tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego – najpierw przez organ sporządzający projekt planu (a więc organ wykonawczy gminy), a następnie – w zakresie uwag nieuwzględnionych – przez organ stanowiący gminy. Rada gminy, mając na względzie indywidualny charakter uwag, wymagający ich jednostkowego potraktowania, powinna zapoznać się z treścią każdej uwagi odrębnie, a następnie poddać głosowaniu każdą uwagę. Nie może natomiast rozstrzygać całej listy uwag w jednym głosowaniu. Wykonując swoje kompetencje rada gminy winna jednoznacznie opowiedzieć się co do sposobu rozpatrzenia wniesionych uwag.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 i art. 152 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.