



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 689

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 601/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

- Ireneusz Dukiel

Sędziowie: Sędzia NSA

- Halina Kremis

Sędzia NSA

- Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

- Marlena Wiktor

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 28 stycznia 2011 r. nr V/31/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Sportowej, Krótkiej, Ludowej, Parkowej i Al. Pałacowej w północno-środkowej części wsi Kobierzyce

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

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

#### Uzasadnienie

W dniu 28 stycznia 2011 r. Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr V/31/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Sportowej, Krótkiej, Ludowej, Parkowej i Al. Pałacowej w północno-środkowej części wsi Kobierzyce.

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 w całości – z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazując, że powinien on określać, w szczególności, zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych tym planem. W zależności od potrzeb, w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Tym samym ustalenia planu miejscowego w zakresie zasad wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy muszą zawierać wymienione trzy elementy.

Organ nadzoru podał, że treść zaskarżonej uchwały nie zawiera wprost regulacji dotyczącej „zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości” objętych tym planem miejscowym. Wojewoda wskazał, że dla terenów oznaczonych symbolem 1MW ustalenia te określono w § 11 ust. 4 zaskarżonej uchwały, dla terenów 4MW/U i 5MW/U w § 14 ust. 4, dla terenów 6MW/U, 8MW/U, 9MW/U, 10MW/U i 11MW/U – w § 15 ust. 4, dla terenów 7MN/U – w § 16 ust. 5, dla terenów 17MN i 18MN – w § 19 ust. 5 uchwały, oraz że tego rodzaju regulacji nie ustalono dla terenów zabudowy usługowej – usług publicznych oznaczonych symbolem 2UP oraz 3UP.

Stwierdzono jednocześnie, że w § 16 ust. 5 uchwały (teren 7MN/U), w ustaleniach dotyczących „podziału nieruchomości” określono wymienione 3 elementy dotyczące parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, to jest określenie powierzchni działki budowlanej, szerokości frontu działki oraz kąta położenia w stosunku do pasa drogowego. Z kolei dla terenów 1MW, 4MW/U, 5MW/U, 6MW/U, 8MW/U, 9MW/U, 10MW/U, 11MW/U, 17MW/U i 18MN, w zakresie „zasad podziału nieruchomości” ustalono powierzchnię działki budowlanej i szerokość frontu działek.

Wskazując na treść § 4 pkt 8 wymienionego rozporządzenia, Wojewoda zwrócił uwagę, że dla terenu 7MN/U, w zakresie ustaleń dotyczących „podziału nieruchomości”, uchwała zawiera regulację o treści właściwej dla zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zaś dla pozostałych terenów, oprócz terenu 2UP oraz 3UP, jedynie częściową (fragmentaryczną) regulację w tym zakresie.

Wojewoda Dolnośląski podał następnie, że w odpowiedzi Przewodniczącego Rady Gminy na pismo organu nadzoru poinformowano, iż cytowane przez Wojewodę zapisy planów miejscowych określające zasady podziału nieruchomości, dotyczą również zasad scalania i podziału nieruchomości oraz wywiedziono, że pomimo braku jednoznacznego określenia tychże zasad jako dotyczących scalania i podziału nieruchomości, to merytorycznie spełniają one wymogi dotyczące tego rodzaju procedury. Ponadto podano, że w treści § 1 ust. 2 uchwały nie wskazano, iż w planie nie określa się zasad scalania i podziału nieruchomości ze względu na brak występowania omawianej problematyki oraz że treść regulacji uchwały w tym zakresie uznać należy za dotyczącą zasad scalania i podziału nieruchomości.

Organ nadzoru podniósł, że stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem oraz że w tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że celem scalenia i podziału nieruchomości jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości i umożliwienie ich wykorzystania oraz zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

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

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 podziału 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.

Organ nadzoru podkreślił, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Wskazując, że zarówno postępowanie w sprawie podziału nieruchomości, jak i postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości są przedmiotem uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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.

Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 2235/10 Wojewoda podkreślił, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Skoro bowiem własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Wskazując na powyższe organ nadzoru podniósł, że w części tekstowej zaskarżonego planu miejscowego Rada nie zawarła ustaleń dotyczących warunków scalenia i podziału nieruchomości spełniających wymogi powołanych przepisów prawa, w tym § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W opinii Wojewody, skoro zaskarżona uchwała nie określa w sposób wyczerpujący zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, należy stwierdzić, że naruszone zostały zasady sporządzania planu. 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.

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 jeśli chodzi o uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nieważnością uchwały w całości lub części skutkować będzie nie tylko istotne naruszenie trybu jej sporządzania, ale każde naruszenie tych zasad, co należałoby uznać za *lex specialis* w stosunku do zawartego w ustawie o samorządzie gminnym warunku stwierdzenia nieważności uchwały, to jest istotnego naruszenia prawa (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. Wydawnictwo C.H. Beck, 3 wydanie).

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości – z powodu istotnego naruszenia 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.

Następnie Wojewoda Dolnośląski przytoczył § 6 pkt 6 lit. k), § 6 pkt 7, § 12 ust. 2 i § 14 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały, po czym – 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.) – zaznaczył, że wskazane upoważnienia określają 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. Powołując się na art. 7 Konstytucji Wojewoda wywiódł, iż każde działanie organu władzy, w tym Rady Gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Podkreślił, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru, powołane przepisy uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w 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. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w tym przedmiocie oraz przypadki (sytuacje) wymagające tego współdziałania zostały już określone przez ustawodawcę. Wojewoda wskazał przykładowo na art. 31 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także na art. 96 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stwierdzając, że przedstawione przepisy zaskarżonej uchwały zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii uregulowanych kompleksowo przepisami prawa rangi ustawowej, w tym przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Organ nadzoru – powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 594/10 – podkreślił, że ustalenia planu miejscowego w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny być spójne z regulacją ustawową oraz mieć uzasadnienie w stosownych przepisach upoważniających.

W odpowiedzi na skargę organ gminy nadesłał uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 19 sierpnia 2011 r. nr X/103/11, w której uznano zasadność skargi Wojewody Dolnośląskiego wniesionej na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 stycznia 2011 r. nr V/31/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Sportowej, Krótkiej, Ludowej, Parkowej i Al. Pałacowej w północno-środkowej części wsi Kobierzyce.

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

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

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

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei prze-

pis 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 Gminy Kobierzyce z dnia 28 stycznia 2011 r. nr V/31/11 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Sportowej, Krótkiej, Ludowej, Parkowej i Al. Pałacowej w północno-środkowej części wsi Kobierzyce, zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

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, dając temu wyraz w uchwale Rady Gminy Kobierzyce z dnia 19 sierpnia 2011 r. nr X/103/11.

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 tego artykułu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), a także szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (pkt 8).

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 wieczysti 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, które 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.

Po myśli art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 i 3 tej ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych; oraz 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.

Wedle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W ocenie Sądu, zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy § 11 ust. 4, § 14 ust. 4, § 15 ust. 4 oraz § 19 ust. 5 zaskarżonej uchwały nie zawierają szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, lecz jedynie częściową (fragmentaryczną) regulację w tym zakresie. Tyko dla terenu 7MN/U (§ 16), w zakresie ustaleń dotyczących „podziału nieruchomości”, uchwała zawiera w § 16 ust. 5 regulację o treści właściwej dla zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, natomiast dla terenu 2UP (§ 12) oraz 3UP (§ 13) tego rodzaju regulacji w ogóle nie ustalono.

Skoro zatem podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy Kobierzyce 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.

Jak trafnie przy tym podkreślił Wojewoda Dolnośląski, 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. Powyższe wynika jednoznacznie z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodzić się też należy z organem nadzoru, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Ustawodawca nie przyznał bowiem radzie gminy 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 wieczysti 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 scaleniem i podziałem (ust. 3). Procedura scalania i podziału nieruchomości polega zatem na scalaniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scaleniem. 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 uprawniona jest jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiada natomiast uprawnienia 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 sądownoadministracyjnym, 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 wszystkich elementów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, 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, że unormowania zawarte w § 6 pkt 6 lit. k), § 6 pkt 7, § 12 ust. 2 i § 14 ust. 4 pkt 5 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Wskazane wyżej przepisy zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w 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 trafnie wskazał Wojewoda, wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w tym przedmiocie oraz przypadki (sytuacje) wymagające tego współdziałania zostały już określone przez ustawodawcę (np. w art. 31 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, czy w art. 96 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tak więc wyżej wymienione przepisy zaskarżonej uchwały zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, gdyż w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii uregulowanych kompleksowo przepisami prawa rangi ustawowej, w tym przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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.