



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1284

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 675/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 stycznia 2012r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju

z dnia 8 kwietnia 2011 r. nr VI/34/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój dla terenu położonego w rejonie ul. Mickiewicza

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 8 kwietnia 2011 r. Rada Miejska Kudowy-Zdroju podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XXXVIII/279/09 w sprawie przystąpienia do sporządzenia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój, dla terenu położonego w rejonie ulicy Mickiewicza w Kudowie Zdroju, po stwierdzeniu zgodności ustaleń planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój, przyjętego uchwałą nr XIII/86/95, uchwałą w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój dla terenu położonego w rejonie ulicy Mickiewicza w Kudowie-Zdroju.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na tę uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zażądał stwierdzenia nieważności opisanej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż w toku badania legalności tej uchwały stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, bowiem nie zawiera w swej treści obligatoryjnego elementu, czyli określenia szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o którym mowa w 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 (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zdaniem Wojewody dla niniejszej sprawy istotne jest to, że ustawodawca wskazuje wprost na konieczność uwzględnienia warunków scalania i podziału nieruchomości w miejscowym planie. Jak bowiem wynika z treści art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1, a szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy.

Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie 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 zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Podejmując kwestionowaną uchwałę rada wykorzystała kompetencję z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Wojewoda wskazuje, że jak wynika z treści uchwały, obejmuje ona teren zabudowy usługowej, mieszkaniowej jednorodzinnej oraz mieszkaniowej wielorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, teren obsługi komunikacji oraz zabudowy usługowej, a także teren komunikacji.

Stanowiąc ustalenia ogólne dla całego obszaru planu rada w § 7 uchwały ustaliła zasady podziału działek. W ustępie 1 postanowiła, że dopuszcza się podział terenu na działki zgodnie z przebiegiem linii rozgraniczających tereny o różnym sposobie zagospodarowania i różnym przeznaczeniu. Dalej wskazano, że dopuszcza się dalsze podziały wtórne z zachowaniem warunków określonych w ustaleniach szczegółowych. Odstąpienie od tych zasad jest dopuszczalne, o ile wydzielone działki służą powiększeniu sąsiedniej działki lub regulacji granic działek. We wskazanych ustaleniach szczegółowych rada ustaliła (jak to określiła) ustalenia zasad podziału nieruchomości – dla terenu U/MN/MW front wydzielonych działek przylegających do drogi publicznej nie może być mniejszy niż 25 m, powierzchnia działek nie może być mniejsza niż 900 m²; dla terenu KS/U o przeznaczeniu podstawowym teren obsługi komunikacji – parking § 16 ust. 5 nie dopuszcza się wtórnych podziałów nieruchomości; dla terenu MW/U § 17 ust. 4 nie dopuszcza się podziałów wtórnych na działki budowlane. Z § 15 ust. 4 uchwały wynika, że rada uregulowała kwestie dotyczące podziału nieruchomości, natomiast w żadnym miejscu planu nie określiła zasad scalania. Z kolei w przypadku pozostałych terenów rada wyłączyła możliwość dokonania wtórnego podziału geodezyjnego.

Zaznaczyć należy, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 tego przepisu ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo w zależności od potrzeb określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Z kolei § 4 pkt 8 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, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 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 wieczystości posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Strona skarżąca zauważa, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawa o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym.

W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. 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 ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone.

Zdaniem organu nadzoru potwierdza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Należy mieć na względzie, że skoro 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.

Wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. 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 wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru zaznacza, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalenia i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne

scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym scalenia i podział 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. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak tych zasad i warunków. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad 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. Podkreślenia wymaga fakt, że dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością zawarcia w treści uchwały szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest także określone w § 15 ust. 1 planu przeznaczenie podstawowe części tej nieruchomości, tj. postanowienie, że obejmuje ono między innymi zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i wielorodzinną.

W dalszej kolejności skarga wskazuje, że w toku badania legalności uchwały stwierdzono podjęcie jej także z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, 959 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne mają być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru opisane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną gminie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony wyznaczonej w planie.

Wskazane upoważnienie bowiem nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia (pozwolenia, zezwolenia) wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. Wszelkie kompetencje i działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia wprost o tym stanowi w ustawie. Należy zauważyć, że formą, w której swe stanowisko wyraża konserwator jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie procesu budowlanego, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację przepisów ustawowych, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

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 związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa prawo budowlane kompleksowo regulują współdziałanie organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

W zakresie objętym skargą Rada Miejska Kudowy-Zdrój uznała żądanie skargi w całości i wniosła o zawieszenie postępowania sądowego na zgodny wniosek stron wskazując, że wobec uznania argumentów skargi przystąpiono do sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój, dla terenu w granicach określonych w załączniku do uchwały nr XI/75/11 z dnia 28 września 2011 r. podjętej w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kudowa-Zdrój.

Wojewoda Dolnośląski nie wyraził zgody na zawieszenie postępowania w sprawie, bowiem jak wskazał w piśmie procesowym, we wniosku strona przeciwna nie podała terminu zakończenia prac planistycznych.

Na rozprawie w dniu 11 stycznia 2012 r. pełnomocnik strony skarżącej, podtrzymując, co do zasady skargę w całości, poddał pod rozwagę sądu ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 7 ust. 2 pkt 10, ust. 3 pkt 1, § 15 ust. 4, § 17 ust. 4 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie oznaczenia linii określających zasady podziału na działki budowlane.

Pełnomocnik strony przeciwnej wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie objętym modyfikacją.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

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

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./. Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust. 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04). W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę miasta w § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały obowiązku uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków na działania związane z przebudową, rozbudową i remontami powodującymi zmiany bryły, elewacji (zmiana kolorystyki, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej) lub geometrii dachu stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie po-zbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Dokonując dalszej analizy treści planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalającej wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W rozpoznawanej sprawie z treści zaskarżonej uchwały wynika, że uchwała nie zawiera regulacji wypełniających dyspozycje powołanego art. 15 ust. 2 pkt ustawy i § 4 pkt 8 roz-

porządzenia, który wskazuje na obligatoryjne elementy planu w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Dokonując zatem analizy kontrolowanego aktu prawnego wskazać należy, że zasady podziału oraz scale-
nia i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997
r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.). W art. 92–100 przewidziano
zasady podziału nieruchomości. Natomiast w art. 101–108 ustawa reguluje zasady i tryb scalania nieruchomo-
ści i ich ponownego podziału na działki gruntu. Art. 102 ust. 1 powołanego aktu wyraźnie stanowi, że **szczegó-
lowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy**. Reasumując, brak w planie miej-
scowym szczegółowych za-sad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem powoduje, że
zostały naruszone zasady uchwalania planu, co skutkować mogło jedynie stwierdzeniem nieważności uchwały
w całości. Należy również zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, wyrażonym w skardze, że brak jest prawnej
możliwości, aby rada gminy mogła w planie miejscowym określać zasady podziału nieruchomości już choćby
z tej przyczyny, że kompetencje w zakresie podziału nieruchomości ustawodawca przekazał organowi egzeku-
tywy gminy, a nie organowi stanowiącemu, zatem brak kompetencji w omawianym zakresie skutkuje nieważ-
nością takich zapisów. Nadto postępowanie podziałowe toczy się jako postępowanie administracyjne w indy-
widualnej sprawie administracyjnej.

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

Przenosząc te rozważania na stan niniejszej sprawy należy wskazać, że teren objęty planem (działka
nr 275 o pow. ok. 075 ha wraz z przylegającą doń ulicą Mickiewicza – vide załącznik graficzny do uchwały)
objęty planem może być przedmiotem obrotu, co w konsekwencji doprowadzi do zmiany stosunków własno-
ściowych na gruncie, nie wykluczając ewentualnej konieczności przeprowadzenia procedury scaleniowej.
Istotne jest także i to, że teren ten (wedle autora planu) rozdział 3 – Ustalenia szczegółowe stanowią tereny:
U/MN/MW; KS/U; MW/U. W tej sytuacji nie można wykluczyć konieczności przeprowadzenia procedury
scaleniowej z ustawy o gospodarce nieruchomościami w okresie obowiązywania planu, a wykazany brak tę pro-
cedurę by uniemożliwił i stworzył konieczność zmiany planu w trybie pilnym.

Reasumując, na zasadzie art. 147 § 1 ppsa należało orzec jak na wstępie.