



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1942

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 540/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 października 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym

z dnia 19 kwietnia 2012 r. Nr XVIII/118/12

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a, § 6 ust. 1 pkt 17, § 6 ust. 4 we fragmencie: „ w obrębie której, dla inwestycji związanej z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 6 ust. 5 pkt 8, § 6 ust. 6 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 4, § 17 ust. 2 pkt 1, § 17 w zakresie w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Brzeg Dolny na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

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.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012, poz. 270), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XVIII/118/12 z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a), § 6 ust. 1 pkt 17, § 6 ust. 4 we fragmencie: „w obrębie której, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 6 ust. 5 pkt 8, § 6 ust. 6 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 4, § 17 ust. 2 pkt 1, § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 i załącznika nr 5 w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Kwestionowanemu unormowaniu organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 1 art. 17 pkt 6 lit. b) tiret szósty ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647) i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 145), art. 351¹ kc, art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy oraz art. 31 ust. 1a i ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że w § 4 zaskarżonej uchwały, określającym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w pkt 3 lit. a) wprowadzono zakaz w obszarze objętym ustaleniami planu grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów oznaczonych symbolem WS w odległości mniejszej niż 3,0 m od linii brzegu.

Z kolei w § 11, określającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustalono, że w przypadku zaistnienia kolizji planowanego zagospodarowania terenu z istniejącymi liniami elektroenergetycznymi ich przebudowa będzie możliwa po uzyskaniu od zarządcy sieci warunków na przebudowę i zawarciu stosownej umowy na usunięcie kolizji. Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu.

W § 13 uchwały określono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W ust. 4 tego paragrafu stwierdzono, że minimalne wielkości działek, szerokość frontu działek oraz kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, określone w pkt 1, 2 i 3 nie mają zastosowania w odniesieniu do terenów, które w chwili wejścia w życie niniejszej uchwały posiadają podziały geodezyjne.

W § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały, regulującym kwestię przeznaczenia i zagospodarowania terenów UC/1-6, dopuszczono realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m², o ile parametry działki na to pozwolą.

W § 17 ust. 2 pkt 11 określono w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem UC/1-6 minimalną powierzchnię działki budowlanej na 1500 m².

Przestawiwszy następnie treść korespondencji prowadzonej pomiędzy organem nadzoru a Burmistrzem Brzegu Dolnego, dotyczącej wyżej przedstawionych zapisów zaskarżonej uchwały, Wojewoda podał, iż w oparciu o poczynione ustalenia stwierdził konieczność zakwestionowania legalności przedmiotowej uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a), § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 4, § 17 ust. 2 pkt 1, a także § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3.

W ocenie organu nadzoru § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) uchwały narusza w sposób istotny art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Przytoczywszy treść tego przepisu Wojewoda wskazał, iż zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów wynika wprost z ustawy, a co istotniejsze, nakazuje zachowanie przejścia przez obszar w odległości 1,5 m od linii brzegu, a nie – jak to przewiduje się w uchwale – 3 m od linii brzegu. Zaznaczając, że nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczenia w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być stosowana bezpośrednio, organ nadzoru podkreślił, że niedopuszczalne jest dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej.

Wojewoda Dolnośląski wywiódł następnie, iż zobowiązanie w § 11 pkt 5 lit. i) uchwały inwestora do pokrycia kosztów przebudowy linii energetycznych jest niedopuszczalne z uwagi na zakres i treść planu miejscowego oraz charakter wprowadzonego zobowiązania. Plan miejscowy ma bowiem służyć ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania. Jego regulacje powinny zatem odnosić się do nieruchomości objętych planem. W opinii organu nadzoru, nie sposób

uznać postanowienia o kosztach przebudowy istniejącej sieci elektrycznej, bądź innych instalacji, urządzeń, budynków czy budowli, za regulację dotyczącą zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Powołując się na art. 353¹ kc Wojewoda stwierdził, że powyższe uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”.

Zdaniem organu nadzoru, regulacja zawarta w § 13 ust. 4 uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten statuuje zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem pośród obligatoryjnych elementów planu. Przywołując regulację zawartą w art. 102 ust. 2 oraz w art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) Wojewoda podniósł, że zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, z wyłączeniem przeznaczonych na cele rolne i leśne, a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. To z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalania i podziału w zasadzie 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 scalania i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości, a bez zapisów w planie niemożliwe jest przeprowadzenie takiej procedury, co wynika z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wojewoda podniósł następnie, iż z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Brzegu Dolnego wynika, że wprowadzone zasady nie będą miały zastosowania wobec podzielonych już działek. Zdaniem organu nadzoru, stanowisko to jest nie do pogodzenia z istotą procedury scalania i podziału nieruchomości, określoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Scalenie i podział nieruchomości polega przecież na scaleniu podzielonych nieruchomości i ponownym ich podziale w odmienny sposób. Zawsze to dotyczy aktualnie istniejącego podziału geodezyjnego, a sprowadza się do dokonania zmian w tym podziale w sytuacji, gdy nie odpowiada on z pewnych względów czy to właścicielom nieruchomości, czy też gminie. Wprowadzone zaś uchwałą wymogi co do minimalnej szerokości frontu, minimalnej powierzchni działki i minimalnego kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego będą egzekwowane wyłącznie w przypadku podziału dokonanego po wejściu w życie uchwały w związku z uprzednim scaleniem określonych nieruchomości. Natomiast kwestionowany przepis pozbawia skuteczności zasad wprowadzonych w § 13 ust. 1–3 uchwały. Jeżeli bowiem zasady te nie mają mieć zastosowania do terenów, które w chwili wejścia w życie uchwały posiadają podziały geodezyjne, to w rzeczywistości wyklucza to ich zastosowanie wobec wszystkich nieruchomości objętych planem, bowiem każda posiada podział geodezyjny. Z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy wynika natomiast, że określenie zasad scalania i podziału nieruchomości następuje obowiązkowo w planie miejscowym i powinien on zawierać takie zasady w odniesieniu do nieruchomości objętych planem.

Wskazując, że w § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały dopuszczono realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m², o ile parametry działki na to pozwolą na terenach oznaczonych symbolami UC/1-6, organ nadzoru stwierdził, że oznacza to możliwość lokalizacji tego typu obiektów na terenach: UC/1, UC/2, UC/3, UC/4, UC/5 i UC/6, oznaczonych odpowiednio na załącznikach nr 2, nr 4, nr 5, nr 6 i nr 7 do uchwały. W studium na obszarze gminy Brzeg Dolny dopuszcza się lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m² wyłącznie na terenach aktywności gospodarczej oznaczonych symbolem P/U (str. 63 tekstu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XIV/158/99 z dnia 30 grudnia 1999 r.). Z zamieszczonych na załącznikach graficznych do uchwały wyrysach ze studium wynika, że tylko teren oznaczony symbolem UC/3, przedstawiony na załączniku nr 5 do uchwały, położony jest na terenie oznaczonym w studium symbolem P/U, co pozwala na ewentualną lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m². W odniesieniu do pozostałych terenów oznaczonych symbolem UC, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, takie zagospodarowanie terenu jest niedopuszczalne. Konieczne zatem jest stwierdzenie nieważności przepisu modyfikującego zasadę lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m², wprowadzoną w studium.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że przedstawiona wyżej argumentacja odnosi się także do § 17 ust. 2 pkt 11 uchwały, w którym określono dla terenów oznaczonych symbolem UC/1-6 minimalną powierzchnię działki budowlanej na 1500 m². Tymczasem zgodnie z ustaleniami studium dla terenów oznaczonych symbolem P/U powierzchnia działek nie może być mniejsza niż 4000 m² (str. 14 tekstu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XIV/158/99 z dnia 30 grudnia 1999 r.). Jak już wyżej zauważono, teren oznaczony w planie symbolem UC/3, którego granice określa załącznik nr 5 do uchwały, położony jest na terenie ozna-

czonym w studium symbolem P/U. Tym samym w odniesieniu do tego terenu studium wymaga, aby powierzchnia działki nie była mniejsza niż 4000 m², natomiast plan miejscowy dopuszcza minimalną powierzchnię działki na 1500 m². Mając na uwadze, że ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego, za niedopuszczalne uznać zatem należy takie rozwiązanie planu, które różni się od zasad zagospodarowania terenu określonych w studium. Organ nadzoru doszedł do wniosku, że dla doprowadzenia do stanu zgodności z prawem niewystarczające jest stwierdzenie nieważności § 17 ust. 2 pkt 11 uchwały, gdyż interwencja taka pozbawiłaby regulacji odnośnie do wszystkich terenów oznaczonych w planie symbolem UC, podczas gdy zarzuty organu nadzoru co do niezgodności ze studium dotyczą wyłącznie terenu UC/3. Poza tym dla terenu UC/3 brakuje stosownej regulacji w planie miejscowym, która wymuszałaby realizację zapisu studium co do tego terenu w zakresie minimalnej powierzchni działki 4000 m². Zapis taki dla swej skuteczności wymaga zamieszczenia w akcie prawa miejscowego. Jeśli plan nie zawiera takiego wymogu, to w rzeczywistości doprowadza do naruszenia postanowień studium. Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 do uchwały w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3.

Wojewoda wskazał następnie, że w § 6 ust. 1 pkt 17 zaskarżonej uchwały, dotyczącej zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, stwierdza się, że w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej „A”, tożsamej z granicami wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta Brzeg Dolny, inwestor przed uzyskaniem pozwolenia na budowę winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych, archeologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, stratygraficznych, dendrologicznych, dendrochronologicznych itp. w przypadku postawienia takich wymogów przez odpowiednie służby ochrony zabytków.

Z kolei w § 6 ust. 4 uchwały przyjęto, że dla strefy ochrony zabytków archeologicznych, równoznacznej z obszarem ujętym w wykazie zabytków archeologicznych, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

W § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały wprowadzono wymogi wobec obiektów wymienionych w ewidencji zabytków. W pkt 8 stwierdzono, że prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Natomiast w § 6 ust. 6 pkt 1 uchwały, wśród wymogów konserwatorskich, obowiązujących dla chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wszelkie zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że z przywołanych wyżej regulacji wynika obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi w strefie ochrony zabytków archeologicznych, uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków prac budowlanych, a także zmian funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków, przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych w związku z zamierzeniami inwestycyjnymi w obszarze stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Ponadto w § 6 ust. 1 pkt 17 uchwały zawarto informację o konieczności uwzględnienia wymogów nałożonych przez służby ochrony zabytków w toku ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na budowę przez inwestora.

Przytoczywszy treść art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami organ nadzoru zaznaczył, że bezpośrednio z przepisów ustawowych wynika obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku realizacji robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków lub objętych ochroną konserwatorską lub znajdujących się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także robót ziemnych lub zmian charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne. Ustawa wskazuje również, że zakres i rodzaj tych badań ustalany jest w drodze decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wojewoda zwrócił przy tym uwagę, że zakwestionowane § 6 ust. 4 i § 6 ust. 6 pkt 1 uchwały nie powielają jedynie norm wynikających z przytoczonego przepisu ustawy, ale w sposób istotny je modyfikują poprzez zmianę warunków, w jakich wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych.

Po przedstawieniu treści art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, organ nadzoru stwierdził, że także i w tym przypadku to przepis ustawowy, stosowany bezpośrednio, jest źródłem obowiązku uzyskania pozwolenia właściwego konserwatora zabytków przed podjęciem określonych działań czy realizacją zamierzeń wskazanych w ustawie. Nie sposób zatem uznać za prawidłową regulację uchwały, która powiela normę ustawową w tym zakresie.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że uprawnienie Rady Miejskiej do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów. Uregulowanie drogą ustawową kwestii

obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych, uzyskania stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Nie jest rolą tego organu także zamieszczanie w akcie prawa miejscowego informacji na temat ewentualnych badań, do przeprowadzenia których może zostać zobowiązany inwestor ubiegający się o uzyskanie pozwolenia na budowę przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazuje wyraźnie, że to do niego należy określenie zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych i tylko decyzja wydana w tej sprawie może stać się źródłem takiego obowiązku. Nie ma przy tym potrzeby powielania norm ustawowych w akcie niższego rzędu.

Zaznaczając, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, organ nadzoru podkreślił, że upoważnienie do ich określenia powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się w akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materialem ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. Wojewoda powołał się przy tym na przepisy § 135, § 136 i § 137 oraz § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Wskazując, iż 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 Dolnośląski zauważył, że w przedmiotowej uchwale wprowadzono regulacje, które w sposób istotny modyfikują ustawowo określony zakaz grodzienia nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych, rozstrzygają o sposobie finansowania inwestycji polegającej na przebudowie linii elektroenergetycznych oraz wyłączają zastosowanie wprowadzonych w uchwale zasad scalania i podziału nieruchomości w stosunku do nieruchomości objętych planem, a także wprowadzono regulacje, które są rażąco sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, co – w ocenie organu nadzoru – stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie ich nieważności. Wojewoda podkreślił przy tym, że naruszeniem zasad sporządzania planu jest także zamieszczenie w uchwale bez stosownego upoważnienia regulacji, które wynikają z norm ustawowych.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o uznanie skargi za zasadną i podano, że „Gmina skłonna była zmienić uchwałę we własnym zakresie, jednakże każda zmiana planu wiąże się z koniecznością przeprowadzenia całej procedury konsultacyjnej i w tym stanie rzeczy orzeczenie WSA jest dla Gminy rozstrzygnięciem szybszym i tańszym”.

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 - t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270).

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że 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 ustawy o samorządzie gminnym 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).

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że unormowania uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XII/263/07 z dnia 13 września 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Jagodno II we Wrocławiu, zawarte w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a), § 6 ust. 1 pkt 17, § 6 ust. 4 we fragmencie: „w obrębie której, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 6 ust. 5 pkt 8, § 6 ust. 6 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 4, § 17 ust. 2 pkt 1, § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3 uchwały nr XVIII/118/12 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Brzeg Dolny, istotnie naruszają art. 28 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4, art. 14 ust. 1 art. 17 pkt 6 lit. b) tiret szósty ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U z 2012 r. poz. 145), art. 353¹ kc, art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 31 ust. 1a i ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

W § 4 zaskarżonej uchwały, określającym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w pkt 3 lit. a) wprowadzono zakaz w obszarze objętym ustaleniami planu grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów oznaczonych symbolem WS w odległości mniejszej niż 3,0 m od linii brzegu.

W § 6 ust. 1 pkt 17 tej uchwały, dotyczącym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zawarto unormowanie, zgodnie z którym w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej „A”, tożsamej z granicami wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta Brzeg Dolny, inwestor przed uzyskaniem pozwolenia na budowę winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych, archeologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, stratygraficznych, dendrologicznych, dendrochronologicznych itp. w przypadku postawienia takich wymogów przez odpowiednie służby ochrony zabytków.

W § 6 ust. 4 uchwały podano, że określa się strefę ochrony zabytków archeologicznych (równoznaczną z obszarem ujętym w wykazie zabytków archeologicznych), „w obrębie której, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

W § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały wprowadzono wymogi wobec obiektów wymienionych w ewidencji zabytków. W pkt 8 stwierdzono, że prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W § 6 ust. 6 pkt 1 omawianej uchwały, wśród wymogów konserwatorskich, obowiązujących dla chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, podano, iż wszelkie zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

W § 11 uchwały, określającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w ust. 2 pkt 5 lit. i) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustalono, że w przypadku zaistnienia kolizji planowanego zagospodarowania terenu z istniejącymi liniami elektroenergetycznymi ich przebudowa będzie możliwa po uzyskaniu od zarządcy sieci warunków na przebudowę i zawarciu stosownej umowy na usunięcie kolizji. Zaznaczono przy tym, iż: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”.

W § 13 przedmiotowej uchwały, określając szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, w ust. 4 stwierdzono, że minimalne wielkości działek, szerokość frontu działek oraz kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, określone w pkt 1, 2 i 3 nie mają zastosowania w odniesieniu do terenów, które w chwili wejścia w życie niniejszej uchwały posiadają podziały geodezyjne.

W § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały, regulującym kwestię przeznaczenia i zagospodarowania terenów UC/1-6, dopuszczono realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m², o ile parametry działki, na której będą lokalizowane, na to pozwolą.

W § 17 ust. 2 pkt 11 określono w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem UC/1-6 minimalną powierzchnię działki budowlanej na 1500 m². Jak trafnie zauważył organ nadzoru, § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) uchwały narusza w sposób istotny art. 27 ust. 1 Prawa wodnego. W myśl bowiem tego przepisu ustawy, zabrania się grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar. Tak więc zakaz grodzenia nieruchomości przylegających do cieków i rowów wynika wprost z ustawy, przy czym cytowany przepis ustawowy nakazuje zachowanie przejścia przez obszar w odległości 1,5 m od linii brzegu, a nie – jak to unormowano w uchwale – 3 m od linii brzegu. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że nie istnieje potrzeba ponownego zamieszczania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartej w ustawie, która może być stosowana bezpośrednio, a ponadto niedopuszczalne jest dokonywanie bez stosownego upoważnienia jakichkolwiek zmian w normie ustawowej.

Zgodzić się też należy z Wojewodą Dolnośląskim, że § 6 ust. 1 pkt 17, ust. 4 we fragmencie: „w obrębie której, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, ust. 5 pkt 8 oraz ust. 6 pkt 1 zaskarżonej uchwały również podjęto z istotnym naruszeniem prawa. Z przywołanych wyżej regulacji wynika obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi w strefie ochrony zabytków archeologicznych, uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków prac budowlanych oraz zmian funkcji obiektów i obszarów objętych ewidencją zabytków, przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych w związku z zamierzeniami inwestycyjnymi w obszarze stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, a ponadto zawarto informację o konieczności uwzględnienia wymogów nałożonych przez służby ochrony zabytków w toku ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na budowę przez inwestora.

Zgodnie z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego - jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

W myśl ust. 2 tego artykułu, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Stosownie do ust. 3 art. 31, egzemplarz dokumentacji badań, o których mowa w ust. 1, podlega po ich zakończeniu nieodpłatnemu przekazaniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków.

Jak trafnie podkreślił organ nadzoru, bezpośrednio z przepisów ustawowych wynika obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku realizacji robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków lub objętych ochroną konserwatorską lub znajdujących się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, a także robót ziemnych lub zmian charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne. Ustawa wskazuje również, że zakres i rodzaj tych badań ustalany jest w drodze decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Słusznie przy tym Wojewoda zwrócił uwagę, że zakwestionowane § 6 ust. 4 i § 6 ust. 6 pkt 1 uchwały nie powielają jedynie norm wy-

nikających z przytoczonego przepisu ustawy, ale w sposób istotny normy te modyfikują poprzez zmianę warunków, w jakich wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

- 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru;
- 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
- 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
- 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
- 5) prowadzenie badań archeologicznych;
- 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
- 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
- 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru;
- 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Przywołując powyższe unormowanie organ nadzoru prawidłowo stwierdził, że także i w tym przypadku to przepis ustawowy, stosowany bezpośrednio, jest źródłem obowiązku uzyskania pozwolenia właściwego konserwatora zabytków przed podjęciem określonych działań czy realizacją zamierzeń wskazanych w ustawie. Nie sposób zatem uznać za prawidłową regulację uchwały, która powieliła normę ustawową w tym zakresie.

Zgodzić się też należy z Wojewodą Dolnośląskim, że uprawnienie Rady Miejskiej do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów. Uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych, uzyskania stosownego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Nie jest także rolą tego organu zamieszczanie w akcie prawa miejscowego informacji na temat ewentualnych badań, do przeprowadzenia których może zostać zobowiązany inwestor ubiegający się o uzyskanie pozwolenia na budowę przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazuje wyraźnie, że to do niego należy określenie zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych i tylko decyzja wydana w tej sprawie może stać się źródłem takiego obowiązku. Nie ma przy tym potrzeby powielania norm ustawowych w akcie niższego rzędu.

Zaznaczając, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, organ nadzoru słusznie podkreślił, że upoważnienie do ich określenia powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się w akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materialem ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. Wojewoda trafnie powołał się przy tym na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Stosownie do § 134 tego rozporządzenia, podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu.

Przepis § 135 cytowanego rozporządzenia stanowi, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Zgodnie z § 136, w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

W myśl § 137 rozporządzenia, w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Zgodnie z § 143 cytowanego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Mając na uwadze treść przytoczonych regulacji stwierdzić trzeba, iż zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy prawa miejscowego zostały podjęte z ich naruszeniem.

Narusza także w sposób istotny prawo zobowiązanie w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) zaskarżonej uchwały inwestora do pokrycia kosztów przebudowy linii energetycznych. Nałożenie takiego obowiązku jest niedopuszczalne zarówno z uwagi na zakres i treść planu miejscowego, jak i ze względu na charakter wprowadzonego zobowiązania. Jak słusznie podkreślił Wojewoda Dolnośląski, plan miejscowy ma służyć ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określeniu sposobów ich zagospodarowania. Jego regulacje powinny zatem odnosić się do nieruchomości objętych planem. Podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że nie sposób uznać postanowienia o kosztach przebudowy istniejącej sieci elektrycznej, bądź innych instalacji, urządzeń, budynków czy budowli, za regulację dotyczącą zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Jak trafnie zauważył organ nadzoru, art. 353¹ kc pozwala stronom zawierającym umowę ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Z uwagi na powyższe uznać trzeba, że § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu” narusza w sposób istotny obowiązujące prawo.

Uzasadniony jest także zarzut organu nadzoru, że regulacja zawarta w § 13 ust. 4 uchwały narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Przepis powyższy statuuje zatem zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem spośród obligatoryjnych elementów planu.

W myśl zaś art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się, w zależności od potrzeb, granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Stosownie do art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), 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.

Po myśli art. 101 ust. 2 tej ustawy, przepisy jej rozdziału 2 stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Z przywołanych regulacji wynika, że zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, z wyłączeniem przeznaczonych na cele rolne i leśne, 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. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że to z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalania i podziału w zasadzie w każdym miejscowym planie, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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, a bez zapisów w planie niemożliwe jest przeprowadzenie takiej procedury, co wynika z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W pełni są też uzasadnione wywody Wojewody Dolnośląskiego, że przedstawione przez Burmistrza Brzegu Dolnego stanowisko, iż wprowadzone zasady nie będą miały zastosowania wobec podzielonych już działek, jest nie do pogodzenia z istotą procedury scalenia i podziału nieruchomości, określoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jak trafnie podkreślił Wojewoda, scalenie i podział nieruchomości polega na scaleniu podzielonych nieruchomości i ponownym ich podziale w odmienny sposób. Zawsze to dotyczy aktualnie istniejącego podziału geodezyjnego, a sprowadza się do dokonania zmian w tym podziale w sytuacji, gdy nie odpowiada on z pewnych względów czy to właścicielom nieruchomości, czy też gminie. Wprowadzone zaś uchwałą wymogi co do minimalnej szerokości frontu, minimalnej powierzchni działki i minimalnego kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego będą egzekwowane wyłącznie w przypadku podziału dokonanego po wejściu w życie uchwały w związku z uprzednim scaleniem określonych nieruchomości. Tak więc kwe-

stonowany przez organ nadzoru przepis pozbawia skuteczności zasad wprowadzonych w § 13 ust. 1–3 uchwały. Jeżeli bowiem zasady te nie mają mieć zastosowania do terenów, które w chwili wejścia w życie uchwały posiadają podziały geodezyjne, to w rzeczywistości wyklucza to ich zastosowanie wobec wszystkich nieruchomości objętych planem, bowiem każda posiada podział geodezyjny. Z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika natomiast, że określenie zasad scalania i podziału nieruchomości następuje obowiązkowo w planie miejscowym i powinien on zawierać takie zasady w odniesieniu do nieruchomości objętych planem.

Prawidłowo ponadto organ nadzoru stwierdził, że unormowanie zawarte w § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały oznacza możliwość lokalizacji opisanych w tym przepisie obiektów na terenach: UC/1, UC/2, UC/3, UC/4, UC/5 i UC/6, oznaczonych odpowiednio na załącznikach nr 2, nr 4, nr 5, nr 6 i nr 7 do uchwały. W studium na obszarze gminy Brzeg Dolny dopuszcza się lokalizację wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m² wyłącznie na terenach aktywności gospodarczej oznaczonych symbolem P/U (str. 63 tekstu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XIV/158/99 z dnia 30 grudnia 1999 r.). Z zamieszczonych na załącznikach graficznych do uchwały rysach ze studium wynika, że tylko teren oznaczony symbolem UC/3, przedstawiony na załączniku nr 5 do uchwały, położony jest na terenie oznaczonym w studium symbolem P/U, co pozwala na ewentualną lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m². W odniesieniu do pozostałych terenów oznaczonych symbolem UC, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, takie zagospodarowanie terenu jest niedopuszczalne. Konieczne zatem jest stwierdzenie nieważności przepisu modyfikującego zasadę lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m², wprowadzoną w studium.

Wojewoda Dolnośląski trafnie przy tym zaznaczył, że przedstawiona wyżej argumentacja odnosi się także do § 17 ust. 2 pkt 11 uchwały, w którym określono dla terenów oznaczonych symbolem UC/1-6 minimalną powierzchnię działki budowlanej na 1500 m². Tymczasem zgodnie z ustaleniami studium dla terenów oznaczonych symbolem P/U powierzchnia działek nie może być mniejsza niż 4000 m² (str. 14 tekstu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzeg Dolny, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XIV/158/99 z dnia 30 grudnia 1999 r.). Jak już wyżej zauważono, teren oznaczony w planie symbolem UC/3, którego granice określa załącznik nr 5 do uchwały, położony jest na terenie oznaczonym w studium symbolem P/U. Tym samym w odniesieniu do tego terenu studium wymaga, aby powierzchnia działki nie była mniejsza niż 4000 m², natomiast plan miejscowy określa minimalną powierzchnię działki na 1500 m². Mając na uwadze, że ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego, za niedopuszczalne uznać zatem należy takie rozwiązanie planu, które różni się od zasad zagospodarowania terenu określonych w studium. Organ nadzoru doszedł przy tym do prawidłowego wniosku, że dla doprowadzenia do stanu zgodności z prawem niewystarczające jest stwierdzenie nieważności § 17 ust. 2 pkt 11 uchwały, gdyż interwencja taka pozbawiłaby regulacji odnośnie do wszystkich terenów oznaczonych w planie symbolem UC, podczas gdy zarzuty organu nadzoru co do niezgodności ze studium dotyczą wyłącznie terenu UC/3. Poza tym dla terenu UC/3 brakuje stosownej regulacji w planie miejscowym, która wymuszałaby realizację zapisu studium co do tego terenu w zakresie minimalnej powierzchni działki 4000 m². Zapis taki dla swej skuteczności wymaga zamieszczenia w akcie prawa miejscowego. Jeśli plan nie zawiera takiego wymogu, to w rzeczywistości doprowadza do naruszenia postanowień studium. Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 do uchwały w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3.

Zauważyć wypada, że również Rada Miejska w Brzegu Dolnym zgodziła się z argumentami przedstawionymi przez Wojewodę Dolnośląskiego i uznała skargę organu nadzoru za uzasadnioną.

W tym stanie rzeczy, w pełni podzielając stanowisko organu nadzoru, że unormowania zawarte w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a), § 6 ust. 1 pkt 17, § 6 ust. 4 we fragmencie: „w obrębie której, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi, wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi”, § 6 ust. 5 pkt 8, § 6 ust. 6 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i) we fragmencie: „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 4, § 17 ust. 2 pkt 1, § 17 w zakresie, w jakim wprowadza on ustalenia wobec terenu oznaczonego symbolem UC/3 oraz załącznika nr 5 w granicach terenu oznaczonego symbolem UC/3 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawowych oraz uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.