



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2013 r.

Poz. 2231

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 744/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 stycznia 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski (spr.)
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Olga Białek
Marta Klimczak

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 grudnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Warta Bolesławiecka
z dnia 12 lipca 2012 r. nr XXIII/166/12

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka
w obrębach: Warta Bolesławiecka, Wartowice

- I.** stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się do: § 6 ust. 3 we fragmencie „w obrębie której, wprowadza się obowiązek powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. „a” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „(za zgodą ich zarządcy)”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy dróg”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „d” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „e” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „i” we fragmencie „i uprzednim uzgodnieniu lokalizacji z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „j” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od w/w zasad po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” we fragmentach „uzyskaniu od zarządcy sieci warunków na przebudowę i” oraz „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania tere-

nu”, § 13 ust. 1 we fragmencie „geodezyjnych”, § 37 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 37 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 37 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”, § 38 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 38 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 38 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach jej zarządcy”, § 39 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 39 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 40 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”;

- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Warta Bolesławiecka na rzecz Wojewody Dolnośląskiego koszty postępowania w kwocie 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 12 lipca 2012 r. nr XXIII/166/12, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) oraz na podstawie uchwały Rady Gminy warta Bolesławiecka nr XXX/190/09 z dnia 29 września 2009 r., po stwierdzeniu zgodności zmian planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zatwierdzonego uchwałą nr VI/31/2011 z dnia 14 marca 2011 r., Rada Gminy Warta Bolesławiecka uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w obrębach: Warta Bolesławiecka, Wartowice.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się:

- 1) stwierdzenia nieważności jej § 6 ust. 3 we fragmencie „w obrębie której, wprowadza się obowiązek powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. „a” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „(za zgodą ich zarządcy)”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy dróg”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „d” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „e” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „i” we fragmencie „i uprzednim uzgodnieniu lokalizacji z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „j” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od w/w zasad po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” we fragmentach „uzyskaniu od zarządcy sieci warunków na przebudowę i” oraz „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 13 ust. 1 we fragmencie „geodezyjnych”, § 37 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 37 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 37 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”, § 38 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 38 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 38 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach jej zarządcy”, § 39 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 39 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 40 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach – określonych przez zarządcę drogi”
- 2) i zasądzenia do strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przypisanych.
Organ nadzoru zarzucił bowiem podjęcie:
 - § 6 ust. 3 we fragmencie „w obrębie której, wprowadza się obowiązek powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) zwanej dalej „ustawą”, w zw. z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587),

- § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. „a” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „(za zgodą ich zarządcy)”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy dróg”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „d” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „e” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „i” we fragmencie „i uprzednim uzgodnieniu lokalizacji z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „j” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” we fragmentach „uzyskaniu od zarządcy sieci warunków na przebudowę i” oraz „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 37 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 37 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 37 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”, § 38 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 38 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 38 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach jej zarządcy”, § 39 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 39 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 40 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”

z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

- § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” oraz § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasad po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 27 ustawy,
- § 13 ust. 1 we fragmencie „geodezyjnych” uchwały

z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że w § 6 ust. 3 uchwały wprowadzono następującą regulację: „Określa się strefę obserwacji archeologicznej „OW”, dla wszystkich miejscowości oraz dodatkowo ustanowioną wokół obszaru stanowiska archeologicznego nr 188/arch/66, w obrębie wsi Warta Bolesławiecka, w obrębie której, wprowadza się obowiązek powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Z kolei w § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego stwierdza się, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Zakres przedmiotowy uchwały powinien zatem odnosić się wyłącznie do tego typu zagadnień. W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej zapisy § 6 ust. 3 uchwały nie mieszczą się w zakresie władztwa planistycznego gminy. Zapisy te regulują sposób postępowania w związku z zamierzoną inwestycją, nakładając obowiązki konkretnego zachowania się, jednak konieczność przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz dopełnienia wymogów proceduralnych wynika z przepisów ustawowych stosowanych wprost i bezpośrednio bez konieczności zamieszczenia tego typu nakazu w akcie prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować 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 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 pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. 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. W oparciu o art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stwierdza się, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga między innymi prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru; wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; i prowadzenie badań archeologicznych. Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Powyższe przepisy powinny być brane pod uwagę przy realizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, jednak obowiązek ten wynika wprost z samej ustawy, a nie z postanowień uchwały Rady Gminy. Uprawnienie Rady 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 – zdaniem Wojewody – oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Nie ulega zatem wątpliwości, zdaniem organu nadzoru, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, przy czym upoważnienie takie powinno być realizowane z uwzględnieniem warunków lokalnych i poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Wojewoda zauważył, że o ile w ustawie wprowadza się określony obowiązek, a przepis ustawowy nie uzależnia wykonania go od wydania dalszych przepisów wykonawczych, adresat zawartej w nim normy jest zobowiązany do jego zastosowania z mocy prawa. Wynika to z konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ponadto, Rada Gminy w § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. „a” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „(za zgodą ich zarządcy)”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy dróg”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „d” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „e” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „i” we fragmencie „i uprzednim uzgodnieniu lokalizacji z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „j” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” we fragmencie „uzyskaniu od zarządcy sieci warunków i”, § 37 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 37 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 37 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”, § 38 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 38 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 38 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach jej zarządcy”, § 39 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 39 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 40 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządcą

drogi, zarządca sieci, właściciel terenu czy podmiot zarządzający przydrożnymi rowami. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w ramach postanowień szczegółowych uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem a także w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) stanowi, że akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obejmuje możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Najważniejsze spośród uprawnień zarządcy drogi określa art. 20 ustawy o drogach publicznych:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2.
- 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- 7) koordynacja robót w pasie drogowym;
- 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;
- 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;
- 19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7;
- 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Wojewoda zauważył zatem, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Za przekroczenie granic przepisu kompetencyjnego – zdaniem strony skarżącej – należy uznać również postanowienie § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” uchwały, zgodnie z którym: „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”. Nie mieści się w ramach władztwa planistycznego gminy ustalenie kto ponosi koszty przełożenia linii energetycznej. Przyjęta regulacja

zawiera bowiem normy, które nakładają na abstrakcyjnie określonego inwestora obowiązek dokonania przebudowy na jego koszt w oparciu o zdarzenie przyszłe i niepewne. Przekroczenie materii przewidzianej do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, może ponadto, podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących kompetencji zarządców dróg, prowadzić do powtórzenia lub modyfikacji przepisów ustawy. W przypadku, gdy przewidziana kolizja z istniejącymi liniami energetycznymi miałyby nastąpić w związku z inwestycją drogową należałoby mieć bowiem na względzie przepis art. 39 ust. 5 ustawy o drogach publicznych: „Jeżeli budowa, przebudowa lub remont drogi wymaga przełożenia urządzenia lub obiektu, o którym mowa w ust. 3, koszt tego przełożenia ponosi jego właściciel”. Linia energetyczna może przebiegać na podstawie ustanowionej na danej nieruchomości służebności przesyłu w rozumieniu art. 3051 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.). Zgodnie natomiast z art. 3054 Kodeksu do służebności przesyłu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych. Art. 291 Kodeksu stanowi natomiast, że jeżeli po ustanowieniu służebności gruntowej powstanie ważna potrzeba gospodarza, właściciel nieruchomości obciążonej może żądać za wynagrodzeniem zmiany treści lub sposobu wykonywania służebności, chyba że żądana zmiana przyniosłaby niewspółmierny uszczerbek nieruchomości władnącej. Oznacza to, zdaniem Wojewody, że w przepisach ustawowych przewidziano w danych przypadkach podmioty, który zobowiązane będą do zapłaty wynagrodzenia w razie konieczności innego poprowadzenia linii energetycznej.

W przepisach § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” uchwały w brzmieniu: „Projektowane oraz modernizowane sieci elektroenergetyczne prowadzić należy wzdłuż układów komunikacyjnych, tj. terenów ogólnie dostępnych, dla prowadzenia sieci infrastruktury technicznej. Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” oraz § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” uchwały w brzmieniu: „(...) Należy dążyć aby planowane sieci elektroenergetyczne prowadzić wzdłuż układów komunikacyjnych, tj. terenów ogólnie dostępnych. Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasad po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” Rada wprowadziła regulacje dające uprawnienie do ustalania i modyfikowania elementów rozplanowania przestrzennego mieszczących się w ramach ustaleń dotyczących infrastruktury technicznej. W cytowanych przepisach uchwały Rada dopuściła możliwość odstępstwa od przyjętych zasad lokalizowania linii elektroenergetycznych po uzgodnieniu z zarządcami sieci i właścicielami terenów z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zapisy te powodują, że obowiązujące ustalenia planu w postaci zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania (akty) podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie.

Jak wskazał organ nadzoru, nie ulega wątpliwości, że w ramach władztwa planistycznego gmina uprawniona jest do ustalenia sposobu zagospodarowania terenu. Nie można jednak uznać, zdaniem Wojewody, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu, takich jak przebieg elementów infrastruktury technicznej w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. Ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Niedopuszczalne jest zatem ustalenie zasad przebiegu sieci elektroenergetycznych na terenach objętych planem z pominięciem procedury planistycznej. Zabieg taki uniemożliwia jednoznaczne ustalenie położenia tych obiektów. Gmina Warta Bolesławiecka w ramach władztwa planistycznego powinna ustanowić jednoznaczny przebieg obiektów liniowych infrastruktury technicznej.

Biorąc pod uwagę fakt, że linie energetyczne stanowią cel publiczny, mogą stanowić one źródło do ograniczenia prawa własności (gmina może przeznaczyć na realizację zadań publicznych także tereny prywatne). Powierzenie władztwa w zakresie decydowania o przeznaczeniu gruntów innemu podmiotowi może w efekcie prowadzić do decydowania przez ten podmiot o własności prywatnej, co stoi w sprzeczności m.in. z art. 6 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nałożony w uchwale wymóg uzgodnienia przebiegu linii energetycznych z właścicielami terenów nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia interesów prywatnych właścicieli. Zapisy planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza odnoszące się do rozmieszczenia celów publicznych, powinny być określone bardzo precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie bowiem z art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel

lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Konieczne jest zatem – w ocenie Wojewody – jednoznaczne ustalenie przebiegu obiektów liniowej infrastruktury technicznej, w celu ochrony prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, poprzez precyzyjne określenie obszaru, w którym może przebiegać linia energetyczna. W przypadku obowiązywania planu miejscowego, inwestycje celu publicznego są lokalizowane bezpośrednio na podstawie ustaleń tego planu. Oznacza to zatem, że w takim przypadku nie wymagają one wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast podlegają weryfikacji właściwego organu w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę (decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2004 r. Nr SKO 4122/85/04).

Wprowadzenie do uchwały zaskarżonego przepisu skutkuje tym, że w razie niemożliwości uzgodnienia z właścicielem terenu przebiegu linii elektroenergetycznych, może dojść do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w drodze decyzji starosty. Wówczas aktualne pozostałyby uzgodnienia dokonane jedynie z zarządcą sieci. Pozbawia się zatem właściciela terenu możliwości uprzedniej obrony swoich praw w toku procedury planistycznej, poprzez złożenie stosownych uwag do projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy) w kwestii przebiegu obiektów liniowych infrastruktury technicznej. W myśl art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. Zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie (w zw. z art. 27 ustawy), zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 10 i 11 ustawy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstąpienie od przewidzianej w jej art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian.

W ocenie organu nadzoru ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość modyfikacji przebiegu linii elektroenergetycznych określonego w postanowieniach szczegółowych dla całego obszaru objętego planem (§ 11 uchwały) dopiero po uchwaleniu planu umożliwi dokonywanie ustaleń i wprowadzanie zmian w planie bez poszanowania procedury wyrażonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 1980/10) wskazał, że wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej. Wskazał również na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2006 r. II SA/Wr 206/2006, zgodnie z którym – cyt. „przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy jego uchwaleniu jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanym osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów (...). Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. (...) Zgodnie też ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie, regulacja zawarta w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odnosi się do trybu a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy. (...) Modyfikacja planu niezależnie od jej zakresu wymagać będzie w każdym przypadku podjęcia stosownych działań poczynając od uchwały o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego.”

Reasumując, Rada decydując się na modyfikację obowiązujących ustaleń planu miejscowego, powinna uczynić to wyłącznie w drodze procedury określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niedopuszczalne jest zatem umożliwienie określenia przebiegu linii energetycznej z pominięciem właściwego trybu postępowania określonego w przepisach ustawy.

W § 13 uchwały uregulowano zasady scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalono minimalną szerokość frontów działek, minimalną powierzchnię działek oraz określono kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Paragraf 13 ust. 1 uchwały otrzymał brzmienie: „Granice nowych podziałów geodezyjnych, ustala się z zastrzeżeniem zachowania minimalnej szerokości frontu działki (mierzonej w linii zabudowy (...))”. Jak wskazał Wojewoda zobowiązując organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określania w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, prawodawca nie przyznał tym organom równocześnie kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Zarówno postępowanie podziałowe jak i scalieniowo – podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy

czym obydwie te postępowania zauważalnie się od siebie różnią. Podział ewidencyjny (geodezyjny) nieruchomości polega na innym niż dotychczas ukształtowaniu działek ewidencyjnych wchodzących w skład nieruchomości (np. gdy z jednej działki tworzone są dwie), w tym na wytyczeniu w nowy sposób linii rozgraniczających działkę lub działki gruntu wchodzące w skład nieruchomości. W ramach takiego podziału następuje wyodrębnienie w ramach jednej nieruchomości większej niż dotychczas liczby działek ewidencyjnych gruntu – bez zmiany właściciela, ale dające możliwość w przyszłości zbycia wydzielonych działek innym właścicielom. Podział geodezyjny służy więc dokonaniu w przyszłości prawnego podziału nieruchomości (w wyniku czego powstaną nowe nieruchomości). Podział ewidencyjny dokonywany jest albo w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, albo w wyniku sporządzenia operatu podziałowego nieruchomości rolnej lub leśnej objętej planem miejscowym na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego, albo w wyniku rozstrzygnięcia przez sąd (E. Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX 2011).

Scalenie i podział nieruchomości skutkuje natomiast połączeniem wielu dotychczasowych nieruchomości w jeden obszar i następnie dokonaniem podziału tego obszaru na nowe działki odpowiadające wymogom planu miejscowego przy jednoczesnym wydzieleniu nieruchomości pod drogi obsługujące obszar podlegający scaleniu i podziałowi. W ramach tego postępowania wytycza się zatem nowe granice ewidencyjne działek gruntu, które to granice staną się prawnymi granicami nieruchomości (w przypadku wydzielenia działek z jednej dotychczasowej nieruchomości nastąpi to, gdy działki te zostaną zbyte na odrębną własność) (E. Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 101 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX 2011).

W związku z powyższym zastosowane w § 13 uchwały określenie podziału geodezyjnego wobec procedury scalania i podziału prowadzi do powstania wątpliwości interpretacyjnych. Wojewoda uznał za zasadne wyjaśnienie tych niejasności w toku postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 20 września 2012 r. (RZK.VI.6721.16.2012) Wójt Gminy Warta Bolesławiecka doręczonym Wojewodzie w dniu 24 września 2012 r. wyjaśnił, że zapisy § 13 stanowią ponad wszelką wątpliwość spełnienie wymogów § 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w zakresie postanowień dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie z oświadczeniem Wójta sformułowania „podział geodezyjny” użyte w uchwale nie dotyczy ustanawiania zasad podziału geodezyjnego, a § 13 w całości ustanawia szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Dodatkowo w piśmie wskazano, że sformułowania zawarte w rozdziale III uchwały: „Przepisy szczegółowe dla wyznaczonych terenów w granicach ich linii rozgraniczających” (w szczególności § 14 ust. 1 pkt 13 i 14, § 15 ust. 1 pkt 13 i 14, § 18 ust. 1 pkt 10, § 25 ust. 1 pkt 12 i 13) stanowią podtrzymanie takich samych zasad jakie określił już wcześniej § 13, czyli szczegółowych zasady i warunków scalania i podziału nieruchomości. Nie są one w żaden sposób wymogami określonymi dla podziału geodezyjnego.

W ocenie organu nadzoru wyeliminowanie z treści uchwały określenia „geodezyjny” w stosunku do podziału uzyskiwanego w wyniku procedury scalania i podziału jest uzasadnione z uwagi na konieczność uzyskania jasności przepisów uchwały i możliwość jej skutecznego wykonywania. Pozostałe zapisy § 13 uchwały zgodnie z deklaracją Wójta Gminy Warta Bolesławiecka jednoznacznie wskazują na uregulowanie w nim szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za zasadną i wniosła o uchylenie wskazanych w skardze zapisów. W zakresie wykroczenia zapisów § 6 ust. 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie przytoczonym w skardze poza kompetencje przyznane gminie, strona przychyliła się do argumentów wskazanych przez Wojewodę, jednocześnie wyjaśniając, że wszelkie ustalenia szczegółowe umieszczone w uchwale w tym zakresie zostały zawarte na wniosek Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Gmina nie uwzględniając ich nie uzyskałaby pozytywnego uzgodnienia. Takie uzgodnienie gmina otrzymała.

W zakresie wykroczenia zapisów w § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, w § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, w § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, w § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, w § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „(za zgodą ich zarządcy)”, w § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy dróg”, w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcy sieci”, w § 11 ust. 2, pkt 5 lit. d we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. e we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. i we fragmencie „i uprzednim uzgodnieniu lokalizacji z zarządcą sieci”, w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. j we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, w § 11 ust. 2, pkt 5 lit. n we fragmencie „po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcy sieci”, w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. o we fragmencie „uzyskaniu od zarządcy sieci warunków i”, w § 37 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, w § 37 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, w § 37 ust. 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, w § 38 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, w § 38 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach

zarządcy drogi”, w § 38 ust. 3, w § 39 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, w § 39 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, w § 40 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, w § 41 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” zaskarżonej uchwały w zakresie uzależnienia możliwości dokonania określonych czynności przez podmioty jak: zarządca drogi, zarządca sieci, właściciel terenu Rada przychyliła się do argumentów wskazanych przez Wojewodę i jednocześnie wyjaśniła, że wszystkie przytoczone powyżej fragmenty stanowią wprost zapisy, o których wpisanie w w/w uchwale wnioskowali właściciele sieci czy dróg. Na etapie początkowym procedury planistycznej Gmina wystąpiła o wnioski do planu w myśl art. 17 ust. 2 ustawy o pizp. Właściwe instytucje wniosły na piśmie o uwzględnienie w projekcie planu określonych zapisów. Ich uwzględnienie pozwoliło na uzyskanie pozytywnych opinii i uzgodnień.

W zakresie wykroczenia zapisów § 11 ust. 2 pkt 5 lit. a zaskarżonej uchwały we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” oraz § 11 ust. 2 pkt 5 lit. n we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasad w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” poza kompetencje przyznane gminie, strona przychyliła się do argumentów wskazanych przez Wojewodę, jednocześnie wyjaśniając, że wszelkie ustalenia szczegółowe umieszczone w uchwale stanowią zapisy otrzymane od Tauron S.A. oddział w Legnicy jako wnioski do planu. Gmina nie uwzględniając ich, nie uzyskałaby pozytywnego uzgodnienia.

W zakresie zaś uchybienia dotyczącego nieprawidłowego zapisu w § 13 ust. 1 we fragmencie „geodezyjnych” wskazano, że strona podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 20 września 2012 r. i jednocześnie zgadza się z argumentacją Wojewody, wnosząc o uchylenie fragmentu zapisu „geodezyjnych”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę pod względem zgodności z prawem działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli obejmuje również orzekanie, po myśli art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 t.j.), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności uchwały rady gminy stanowi jej zgodność z prawem. Przez sprzeczność z prawem należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, publ. OTK-A 2003/9/100). Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a. 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 razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) 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. Ustawa o samorządzie gminnym nie określa jednak rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały, czy też naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów.

W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Gminy Warta Bolesławiecka z dnia 12 lipca 2012 r. nr XXIII/166/12, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 t.j.), w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Warta Bolesławiecka w obrębach: Warta Bolesławiecka, Wartowice.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 t.j.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Niesporne jest w sprawie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Analiza zaskarżonych przez Wojewodę zapisów uchwały będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że z takimi właśnie naruszeniami prawa mamy do czynienia.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że § 6 ust. 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w obrębie której, wprowadza się obowiązek powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych - zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587).

Oceniając legalność ww. zapisu § 6 ust. 3 zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, 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, nie mogą zatem 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. A zatem trafna 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).

Wprowadzając analizowane regulacje § 6 ust. 3 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury

współczesnej. Stosownie jednak do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 16 ust. 2 u.p.z.p., ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Należy w tym miejscu także wskazać na przepis art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl zaś art. 19 ust. 3 tejże ustawy – 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.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta jednak nie oznacza 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, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zdaniem Sądu kwestionowany przez Wojewodę fragment § 6 ust. 3 zaskarżonej uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności – nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

W niniejszej sprawie określając w § 6 ust. 3 zaskarżonej uchwały „strefę obserwacji archeologicznej „OW”, dla wszystkich miejscowości oraz dodatkowo ustanowioną wokół obszaru stanowiska archeologicznego nr 188/arch/66, w obrębie wsi Warta Bolesławiecka”, wprowadziła w jej obrębie „obowiązek powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych, w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”.

Tymczasem zgodnie z art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować 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 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 pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. 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. W oparciu o art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Ponadto właściwy wojewódzki konserwator zabytków orzeka w drodze decyzji o prowadzeniu badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru. Przepis art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie nabytków i opiece nad zabytkami wskazuje jakie czynności wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. I tak, poprzedzone wydaniem stosownej decyzji jest wymagane w przypadku np.: 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. W myśl ust. 3 tego przepisu pozwolenia te mogą określać warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Ponadto, przepis § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 165, poz. 987) określa elementy takiej decyzji. I tak, pozwolenie na prowadzenie prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich albo badań architektonicznych zawiera: 1) imię, nazwisko i adres lub nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy; 2) wskazanie zabytku, z uwzględnieniem miejsca jego położenia albo przechowywania; 3) imię, nazwisko i adres osoby prowadzącej prace konserwatorskie, prace restauratorskie, badania konserwatorskie albo badania architektoniczne; 4) zakres i sposób prowadzenia wskazanych w pozwoleniu prac albo robót; 5) informację, że postępowanie w sprawie wydanego pozwolenia może zostać wznowione, a następnie pozwolenie może zostać cofnięte lub zmienione na podstawie art. 47 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 6) wskazanie terminu ważności pozwolenia.

Zgodnie natomiast z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Za słuszny Sąd uznał także zarzut istotnego naruszenia przez § 7 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 2 lit. „a” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 3 we fragmentach „za zgodą zarządcy dróg” oraz „(za zgodą ich zarządcy)”, § 11 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „za zgodą zarządcy dróg”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „d” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „e” we fragmencie „za zgodą zarządcy drogi”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „i” we fragmencie „i uprzednim uzgodnieniu lokalizacji z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „j” we fragmencie „po uzgodnieniu z zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”, § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” we fragmentach „uzyskaniu od zarządcy sieci warunków na przebudowę i” oraz „Koszt przebudowy spoczywa na inwestorze zmiany zagospodarowania terenu”, § 37 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 37 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 37 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”, § 38 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 38 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 38 ust. 3 we fragmencie „za zgodą i na warunkach jej zarządcy”, § 39 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 39 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządców sieci”, § 40 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi”, § 41 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „na warunkach określonych przez zarządcę drogi” art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Sądu uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody oraz uwzględnienia warunków wskazanych przez podmioty takie jak zarządca drogi, zarządca sieci, właściciel terenu czy podmiot zarządzający przydrożnymi rowami wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,

c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę na przepisy art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 j.t.), w którym uregulowano kompetencje zarządcy drogi publicznej. Należą do nich:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2.
- 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- 7) koordynacja robót w pasie drogowym;
- 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- 9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- 11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- 14) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;
- 17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;
- 18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;
- 19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7;
- 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Jak słusznie zatem zauważył Wojewoda, przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uzyskania zgody zarządcy drogi publicznej, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Należy również zgodzić się ze stroną skarżącą, że przekroczeniem granic przepisu kompetencyjnego jest zapis § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „o” zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym „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 ramach władztwa planistycznego rada gminy nie może obciążać inwestora kosztami przebudowy linii energetycznej. Stanowi to nie tylko przekroczenie materii przewidzianej do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale także - podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących kompetencji zarządców dróg - prowa-

działanie może do powtórzenia lub modyfikacji przepisów ustawy. Trzeba mieć tutaj bowiem na względzie przepis art. 39 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że jeżeli budowa, przebudowa lub remont drogi wymaga przełożenia urządzenia lub obiektu, o którym mowa w ust. 3, koszt tego przełożenia ponosi jego właściciel. Należy także zwrócić uwagę, że linia energetyczna może przebiegać na podstawie ustanowionej na danej nieruchomości służebności przesyłu w rozumieniu art. 3051 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.). Zgodnie natomiast z art. 3054 Kodeksu cywilnego do służebności przesyłu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych. Artykuł 291 Kodeksu cywilnego stanowi natomiast, że jeżeli po ustanowieniu służebności gruntowej powstanie ważna potrzeba gospodarza, właściciel nieruchomości obciążonej może żądać za wynagrodzeniem zmiany treści lub sposobu wykonywania służebności, chyba że żądana zmiana przyniosłaby niewspółmierny uszczerbek nieruchomości władnącej. Oznacza to, że w przepisach ustawowych przewidziano w danych przypadkach podmioty, który zobowiązane będą do zapłaty wynagrodzenia w razie konieczności innego poprowadzenia linii energetycznej.

Z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 27 u.p.z.p. zostały podjęte także zapisy § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci” oraz § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” we fragmencie „Dopuszcza się odstępstwo od w/w zasad po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”.

Powołane powyżej fragmenty zostały umieszczone w § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” zaskarżonej uchwały, który ma brzmienie: „Projektowane oraz modernizowane sieci elektroenergetyczne prowadzić należy wzdłuż układów komunikacyjnych, tj. terenów ogólnie dostępnych, dla prowadzenia sieci infrastruktury technicznej. Dopuszcza się odstępstwo od ww. zasady w uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”. § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” zaskarżonej uchwały brzmi: „(...) Należy dążyć aby planowane sieci elektroenergetyczne prowadzić wzdłuż układów komunikacyjnych, tj. terenów ogólnie dostępnych. Dopuszcza się odstępstwo od w/w zasad po uzgodnieniu z właścicielem terenu i zarządcą sieci”. W ocenie Sądu Rada wprowadzając powyższe regulacje, dopuszcza możliwość odstępstwa od przyjętych zasad lokalizowania linii elektroenergetycznych po uzgodnieniu z zarządcami sieci i właścicielami terenów z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zapisy te powodują, że obowiązujące ustalenia planu w postaci zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania (akty) podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Takiego działania nie można jednak pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Niedopuszczalne jest zatem ustalenie zasad przebiegu sieci elektroenergetycznych na terenach objętych planem z pominięciem procedury planistycznej. Rada w ramach władztwa planistycznego powinna ustanowić jednoznaczny przebieg obiektów liniowych infrastruktury technicznej.

Kwestionowane przez Wojewodę zapisy § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „a” i § 11 ust. 2 pkt 5 lit. „n” zaskarżonej uchwały mogą prowadzić - w razie niemożliwości uzgodnienia z właścicielem terenu przebiegu linii elektroenergetycznych - do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w drodze decyzji starosty. Wówczas aktualne pozostałyby uzgodnienia dokonane jedynie z zarządcą sieci. Pozbawiłoby to jednak właściciela terenu możliwości uprzedniej obrony swoich praw w toku procedury planistycznej, poprzez złożenie stosownych uwag do projektu planu w kwestii przebiegu obiektów liniowych infrastruktury technicznej, przewidziane w art. 17 pkt 11 u.p.z.p.. Tryb sporządzania i uchwalania (bądź zmiany - art. 27 u.p.z.p.) planu uregulowany w art. 17 u.p.z.p. gwarantuje osobom zainteresowanym prawo przedstawiania i obrony swoich interesów. Powołane wyżej zapisy zaskarżonej uchwały takiej możliwości by pozbawiały.

Stwierdzenia nieważności wymaga również § 13 ust. 1 we fragmencie „geodezyjnych” zaskarżonej uchwały jako podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.. W § 13 uregulowano „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”.

Zgodnie z powołanym art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W myśl zaś § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać 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.

Paragraf 13 ust. 1 zaskarżonej uchwały brzmi natomiast: „Granice nowych podziałów geodezyjnych, ustala się z zastrzeżeniem zachowania minimalnej szerokości frontu działki (mierzonej w linii zabudowy (...)).” Jak

słusznie zauważył Wojewoda, zapis „geodezyjny” w stosunku do podziału uzyskiwanego w wyniku procedury scalania i podziału nasuwa pewne wątpliwości interpretacyjne, mimo oświadczenia Wójta, że sformułowanie „podział geodezyjny” użyte w uchwale nie dotyczy ustanawiania zasad podziału geodezyjnego, a § 13 w całości ustanawia szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

Należy zauważyć, że w procedurze planistycznej ustawodawca nie umocował organu gminy do stanowienia zasad podziału nieruchomości, a jedynie do określania w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Postępowanie podziałowe oraz scalanie i podział nieruchomości są przedmiotem uregulowań ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 t.j.) w Dziale III odpowiednio w Rozdziale 1, zatytułowanym „Podziały nieruchomości”, oraz w Rozdziale 2 – „Scalanie i podział nieruchomości”. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 u.g.n. to ta ustawa określa zasady: podziału nieruchomości (pkt 2); scalania i podziału nieruchomości (pkt 3).

Odwołać się w tym miejscu należy do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10), w którym stwierdzono, że „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...)”. Nadto w wyroku tym NSA jednoznacznie stwierdził, że „instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest „procedura scalenia i podziału nieruchomości (art. 101–111 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W tym zakresie ustawa wyznacza planowi konkretną rolę do odegrania: „Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (...)”.

Należy również zauważyć, podziеляjąc tym samym stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że obydwa postępowania, czyli podział geodezyjny, o jakim mowa w art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz scalenie i podział nieruchomości dokonywany w trybie art. 101–108 ww. ustawy znacznie się od siebie różnią, choć oba wiążą się z zapisami planu miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 jakiej mowa w ust. 1 art. 93, dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 2). Zgodnie zaś z art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku braku planu miejscowego – jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzenia tego planu – podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli: 1) nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, albo 2) jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z ust. 2 art. 93 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.

Art. 101 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi natomiast, że przepisy niniejszego rozdziału (tj. „Scalanie i podział nieruchomości”) regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Zgodnie zaś z ust. 2 art. 101 przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1). Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (art. 102 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 (art. 102 ust. 3).

Procedura scalenia i podziału nieruchomości polega zatem na – jeżeli jest to zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – scaleniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scaleniem. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze uchwały. Po dokonaniu scalenia, tj. 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.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.