



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 maja 2013 r.

Poz. 3232

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 582/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lutego 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (sprawozdawca)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Ziębicach

z dnia 30 czerwca 2011 r. nr IX/54/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Ziębice, obejmującego obszar zawarty między ulicami: Sportową, Wojska Polskiego, Wałową, Kolejową, Chrobrego a granicą administracyjną miasta Ziębice (z wyłączeniem ulicy Wałowej, Kolejowej, Chrobrego)

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Ziębice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 czerwca 2011 r. nr IX/54/2011 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – dalej powoływana jako: „u.p.z.p.”, po stwierdzeniu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ziębice, Rada Miejska w Ziębicach uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części miasta Ziębice, obejmujący obszar zawarty między ulicami: Sportową, Wojska Polskiego, Wałową, Kolejową, Chrobrego, a granicą administracyjną miasta Ziębice (z wyłączeniem ulicy Wałowej, Kolejowej, Chrobrego).

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanej powyżej uchwały Wojewoda Dolnośląski powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności całości uchwały, zarzucając jej naruszenie:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez § 29 uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 11MN2, 13MN2, 30MN2, 32-41MN2 i 50-53MN2 i załącznik nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia wymienionych terenów;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez § 32 uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 02-03MN,U2, 08-10MN,U2 oraz 13MN,U2 i załącznik nr 1 do uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia wymienionych terenów;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez § 28, § 31, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40, § 46, § 47 i § 48 uchwały i załącznik nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 01-03MN1, 01-02MN,U1, 01-09U, 01P,U1, 01P,U2- 03P,U2 i 01-05P;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p. przez § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie, § 47 pkt 3, § 50 pkt 3, § 54 pkt 2 lit. „d” oraz § 64 pkt 2 uchwały nr K/54/2011 i załącznik nr 1 do tej uchwały w zakresie wyznaczenia terenu stanowiącego rezerwę dla orientacyjnego przebiegu obwodnicy Ziębic;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p. przez § 64 pkt 1 lit. „e” we fragmencie: „nie mniej niż” uchwały;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 z późn. zm.) przez § 38 pkt 7 lit. „b” we fragmencie: „jedynie po uzgodnieniu z zarządcą drogi”, § 43 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „jedynie po uzgodnieniu z zarządcą drogi” i § 55 pkt 5 lit. „b” we fragmencie: „jedynie po uzgodnieniu z zarządcą drogi” uchwały;
- 7) art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i art. 93-99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) przez § 31 pkt 6, § 46 pkt 6 i § 47 pkt 6 uchwały;
- 8) art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 t. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) przez § 18 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 we fragmencie: „po uzyskaniu akceptacji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i na warunkach przez niego określonych”, § 19 ust. 4 pkt 3 we fragmencie: „w oparciu o szczegółowe warunki określone każdorazowo przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, pkt 5 i ust. 5, § 20 ust. 4 pkt 4 oraz § 21 we fragmencie: „w obrębie której inwestycje realizowane są na warunkach określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego zaskarżonej uchwały organ nadzoru stwierdził, że podejmując tę uchwałę Rada nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. dla objętych planem miejscowym terenów: 01-03MN1 (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 11MN2, 13MN2, 30MN2, 32- 41MN2 i 50-53MN2 (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami towarzyszącymi), 01-02MN,U1 (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej

i usługowej), 02-03MN,U2, 08-10MN,U2 oraz 13MN,U2 (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej z turystyką), 01-09U (tereny zabudowy usługowej), 01P,U1 (tereny produkcji i usług), 01P,U2-03P,U2 (tereny aktywności gospodarczej) i 01-05P (tereny produkcji). W ocenie Wojewody, brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda podniósł, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu tej ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego precyzuje, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku 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. Organ nadzoru wskazał, projekt planu musi być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wojewoda podkreślił że ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w przypadku scalania i podziału nieruchomości, zatem określenie tych warunków determinuje możliwość przeprowadzenia scaleń i podziałów. Wiąże się to ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zobowiązującymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym, a nie na bliżej nieokreślonym etapie przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości. Natomiast w § 23 zaskarżonej uchwały postanowiono: „Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem zachowania przepisów szczególnych, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w Dziale III Ustalenia szczegółowe [powinno być: w Dziale II]”. W Dziale II przedmiotowej uchwały uregulowano jedynie jeden z elementów procedury scalania i podziału nieruchomości, mianowicie minimalną powierzchnię działki budowlanej, i to jedynie dla terenów MN2, w tym 11MN2, 13MN2, 30MN2, 32-41MN2 i 50-53MN2 (§ 29 pkt 5 uchwały) oraz terenów MN,U2, w tym 02- 03MN,U2, 08-10MN,U2 i 13MN,U2 (§ 32 pkt 6 uchwały). Dla pozostałych terenów tj. 01- 03MN1, 01-02MN,U1, 01-09U, 01P,U1, 01P,U2-03P,U2 i 01-05P zasady scalania i podziału nieruchomości w ogóle nie zostały określone. W tak kształtującym się stanie prawnym Wojewoda wskazał, że w odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru Burmistrz Ziębic, pismem z dnia 21 listopada 2011 r. wyjaśnił, że dla wymienionych wyżej terenów nie ustalono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości z uwagi na ich określenie na późniejszym etapie przeprowadzania procedury scalania i podziału nieruchomości, zbyteczność określania tych zasad i warunków w planie miejscowym czy istnienie przepisów odrębnych w tej materii.

W świetle powyższych rozważań Wojewoda stwierdził, że w tekście planu, mimo brzmienia § 23 uchwały, Rada nie zawarła zapisów dotyczących warunków scalania i podziału nieruchomości spełniających wymagania z art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak tych zasad, mimo istnienia warunków do ich określenia powoduje, że plan taki nie może być podstawą do przeprowadzenia w przyszłości scalania/podziału terenu nim objętego. Trudno bowiem uznać za zasadną argumentację o bliżej niesprecyzowanej irracjonalności (zbyteczności) czy istnieniu przepisów odrębnych mających, w przekonaniu Burmistrza Ziębic, uzasadnić brak istnienia warunków do określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem, położonych na wskazanych wyżej terenach.

W dalszej części zaprezentowanych w skardze wywodów Wojewoda zaznaczył, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Stanowisko takie potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem organu nadzoru Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. W niniejszej sprawie nie zostało to wykazane w przypadku wymienionych wyżej terenów. W świetle powyższego, Wojewoda przyjął, że ustalenie przeznaczenia danego terenu, składającego się z więcej niż jednej wydzielonej działki, pod m.in. zabudowę mieszkaniową czy usługową sensu largo uzasadnia określenie dla tego terenu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w celu możliwości

przeprowadzenia procedury scalania i podziału istniejących na danym terenie działek w przyszłości, w oparciu o ustalenia planu (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Mając na uwadze przedstawione poglądy prawne Wojewoda uznał, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera dla terenów: 11MN2, 13MN2, 30MN2, 32-41MN2, 50-53MN2, 02-03MN,U2, 08- 10MN,U2, 13MN,U2, 01-03MN1, 01-02MN,U1, 01-09U, 01P,U1, 01P,U2-03P,U2 i 01-05P obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, to naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Rada uchwalając plan nie wykazała w jego treści, aby na wspomnianych terenach zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Przeciwnie, przeznaczenie tych terenów pod zabudowę mieszkaniową (jak wyjaśnił we wspomnianym piśmie Burmistrz Ziębic: „projektowaną”, a więc nieistniejącą obecnie) oraz szeroko rozumianą zabudowę usługowo-produkcyjną uzasadnia określenie przedmiotowych zasad.

Uzasadniając drugi z zarzutów skargi organ nadzoru podniósł, że zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie uchwały: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: 3) symbole literowe określające przeznaczenie podstawowe terenu: dd) tereny dróg publicznych, w tym: (KD-G)-rezerwa dla orientacyjnego przebiegu obwodnicy Ziębic skorygowana przez DZDW (w roku 2007 przekształcony na DSDiK)”. W § 47 pkt 3 zaskarżonej uchwały postanowiono: „dla terenów, oznaczonych na rysunku planu symbolami 01P,U2 i 02P,U2 ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji z przyszłym zarządcą drogi (KD-G), stanowiącej obszar rezerwy terenu pod obwodnicę dla miasta Ziębice;”. Według § 50 pkt 3 uchwały: „dla terenów, oznaczonych na rysunku planu symbolami 02R i 05R ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji z przyszłym zarządcą drogi (KD-G), stanowiącej obszar rezerwy terenu pod obwodnicę dla miasta Ziębice;”. Z kolei w § 54 pkt 2 lit. „d” uchwały nr IX/54/2011 Rada postanowiła: „dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 02ZD ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji z przyszłym zarządcą drogi (KD-G), stanowiącej obszar rezerwy terenu pod obwodnicę dla miasta Ziębice;”. Przepis § 64 uchwały stanowi: „2) Dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem (KD-G), obowiązują następujące ustalenia: a) szerokość w liniach rozgraniczających do 35 m, b) odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od krawędzi jezdni dla projektowanej zabudowy mieszkaniowej nie mniej niż 20 m, c) zakaz obsługi obszarów przyległych bezpośrednio z drogi d) na terenach występowania chronionych siedlisk Natury 2000 ustala się obowiązek wykonania wszelkich możliwych działań pozwalających na zachowanie siedlisk w możliwie największym stopniu;”.

W ocenie Wojewody, cytowane wyżej przepisy § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie, § 47 pkt 3, § 50 pkt 3, § 54 pkt 2 lit. „d” i § 64 pkt 2 uchwały wyznaczają w obrębie objętych planem terenów 02R i 05R (tereny rolnicze), 01P,U2 i 02P,U2 (tereny aktywności gospodarczej), 01 KD-G (teren drogi publicznej klasy głównej), 02WS (tereny wód powierzchniowych płynących i stojących) oraz 02ZD (tereny ogródków działkowych) orientacyjny, a więc mogący ulec zmianie, przebieg drogi stanowiącej obwodnicę miasta Ziębice, czyniąc dla tego terenu ustalenia szczegółowe w § 64 pkt 2 uchwały. Organ nadzoru wskazał, że ustalenie to wraz z oznaczeniem tego terenu na załączniku graficznym zostało wskazane jako obowiązujące ustalenie planu (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie uchwały). Powyższe przepisy uchwały wprowadzają możliwość zmian obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyniku zmiany ustalonego przeznaczenia części terenów (02R, 05R, 01P,U2, 02P,U2, 01KD- G, 02WS i 02ZD), przez które projektowana droga ma przebiegać. Z uwagi na fakt, że przebieg tej drogi nie jest oznaczony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania Wojewoda uznał za stosowne stwierdzenie, że Rada nie wyznaczyła linii rozgraniczających teren drogi publicznej stanowiącej obwodnicę Ziębic od wymienionych wyżej terenów, po których droga ta przebiega. Oznacza to, że ostateczne przeznaczenia wspomnianych terenów, wraz z ustaleniem przebiegu drogi publicznej stanowiącej obwodnicę Ziębic zostanie ustalone bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego i w innym niż plan akcie prawnym.

Zdaniem Wojewody przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z przywołanym przepisem: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego minister postanowił, że projekt tekstu

planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, niebudzące wątpliwości przeznaczenie terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny.

W dalszej części przedstawionej argumentacji organ nadzoru wskazał, że postanowienia zawarte w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie, § 47 pkt 3, § 50 pkt 3, § 54 pkt 2 lit. „d” i § 64 pkt 2 uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakim jest ustalone już przeznaczenie terenów 02R, 05R, 01P,U2, 02P,U2, 01 KD-G, 02WS i 02ZD, poprzez wyznaczenie na tych terenach orientacyjnego, nieoddzielonego od wspomnianych terenów liniami rozgraniczającymi obszaru drogi publicznej będącej obwodnicą Ziębic. Zmiana ta dokonana zostanie w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie Wojewody, potwierdza to również użyte w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie uchwały określenie „orientacyjny przebieg” wyznaczonej drogi, co może oznaczać dowolne wyznaczenie jej obszaru łączące się ze zmianą przeznaczenia (ustalonego już w planie) części objętych planem terenów, i to poza wskazaną wyżej procedurą.

W przedstawionej na poparcie prezentowanego stanowiska argumentacji prawnej Wojewoda zwrócił uwagę, że ratio legis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach. Te ogólne zasady stoją na straży poszanowania prawa własności określonego w art. 64 Konstytucji RP: każdy ma prawo do własności (ust. 1), własność, inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2), własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3). Ustawą ograniczającą własność jest właśnie m.in. u.p.z.p., w której art. 6 postanowiono, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1) oraz, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W konsekwencji w przekonaniu Wojewody, wyznaczenie na terenach o ustalonym w planie przeznaczeniu dróg publicznych, o nieokreślonym jednoznacznie (orientacyjnym) przebiegu-nieoddzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu, może powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W ocenie autora skargi, o tym, w jaki sposób zostanie wyznaczona droga, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie, § 47 pkt 3, § 50 pkt 3, § 54 pkt 2 lit. „d” i § 64 pkt 2 uchwały decydować będzie inny organ. Tymczasem określanie obligatoryjnych elementów planu (w tym przeznaczenia objętych nim terenów) należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda przy tym podkreślił, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu powoduje jednocześnie, że za pomocą linii rozgraniczających należy rozdzielić na rysunku planu tereny, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia. Natomiast wprowadzając w planie możliwość ujęcia określonego obszaru w sposób nieprzewidziany procedurą określoną w art. 17 u.p.z.p., dopuszcza się w sposób nieuzasadniony przesunięcie granic terenów o różnym przeznaczeniu czyli de facto zmianę przeznaczenia przynajmniej części terenu, uniemożliwiając równocześnie ustalenie, jakie faktyczne przeznaczenie ma dany teren (lub jego część), a tym samym ustalenia na nim obowiązujące. Gmina Ziębice w ramach władztwa planistycznego powinna w trybie procedury planistycznej ustanowić jednoznaczny przebieg w liniach rozgraniczających drogi oznaczonej symbolem (KD-G). Dalej autor skargi zwrócił uwagę, że kwestionowany plan wprowadza możliwość zmiany i dowolnego korygowania obowiązujących ustaleń w zakresie przeznaczenia przynajmniej części terenów, na których ustalono orientacyjny przebieg drogi (KD-G), co jest niezgodne z generalną zasadą określoną w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dopuszczenie możliwości zmiany ustalonego w planie miejscowym przeznaczenia części terenów na inne, wskutek nieprecyzyjnego ustalenia przebiegu dróg publicznych, w innym niż wymaga tego u.p.z.p. trybie powoduje, że nieokreślony podmiot, organ w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany przeznaczenia terenu i jego ustaleń. Redakcja przepisu art. 27 ustawy oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w szczególności art. 17). Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków

pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu lub jego zmian.

W ocenie Wojewody możliwość lokalizacji dróg publicznych o nieokreślonym przebiegu (nieoddzielonej liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu) umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 u.p.z.p. w związku z art. 27 tej ustawy. Tym samym niedopuszczalne w planie zagospodarowania przestrzennego jest stanowienie o faktycznym dopuszczeniu wyznaczenia określonych terenów kosztem innych terenów o ustalonym już w planie przeznaczeniu bez dokonania czynności określonych w art. 17 u.p.z.p.. Nie można wobec tego wykluczyć sytuacji przynajmniej częściowej zmiany ustalonego w planie przeznaczenia poszczególnych terenów w wyniku dokonanego poza procedurą planistyczną wyznaczenia obszaru dróg publicznych na tych terenach. Rada, decydując się na zmianę przeznaczenia określonego obszaru poprzez m.in. wyznaczenie na części tego obszaru terenu dróg publicznych, powinna uczynić to w drodze procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. wyodrębniając jednoznacznie (za pomocą linii rozgraniczających) drogi spośród innych terenów wyznaczonych w planie, określając w ten sposób jeden z elementów układu komunikacyjnego (§ 4 pkt 9 lit. „a” cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury).

Podobnej rangi zarzuty autor skargi odniósł do brzmienia § 64 pkt 1 lit. „e” uchwały: „Układ komunikacyjny i związane z nim tereny dzieli się na kategorie, dla których określa się zasady zagospodarowania i urządzenia: e) odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od krawędzi jezdni dla projektowanej zabudowy mieszkaniowej nie mniej niż 20m (...);”. Wyznaczenie linii zabudowy stanowi obowiązkowy element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowi art. 15 ust 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zaskarżonej uchwale nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wymienione w § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały jako obowiązujące ustalenie planu. Jednak brzmienie kwestionowanego fragmentu § 64 pkt 1 lit. „e” uchwały dopuszcza przesunięcie tych linii na odległość 20 m lub więcej (poprzez użycie zwrotu: „nie mniej”) od krawędzi jezdni na terenach projektowanej zabudowy mieszkaniowej, co sprawia, że linie zabudowy na tych terenach nie mogą być już traktowane jako obowiązujące ustalenie planu, skoro mogą być zmienione na mocy innego aktu niż plan miejscowy. Wojewoda zauważył, że jedynie m.p.z.p. jest aktem prawnym właściwym do ścisłego ustalenia, tak przeznaczenia terenu (poprzez m.in. jasne określenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania), jak i zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu (w tym linii zabudowy) - art. 14 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Tymczasem § 64 pkt 1 lit. „e” uchwały we fragmencie: „nie mniej niż” wprowadza możliwość zmian obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyniku dopuszczenia przesunięcia nieprzekraczalnych linii zabudowy na nieustaloną odległość, większą niż 20 m od krawędzi jezdni. Podobnie jak w omawianym wyżej przypadku dróg publicznych, w ocenie autora skargi, ostateczny przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy zostanie ustalony bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego i w innym niż plan akcie prawnym. Również takie zapisy, w ocenie Wojewody, należy traktować jako pozostające w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszające art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dopuszczenie możliwości zmiany bądź korygowania zawartego w planie miejscowym obligatoryjnego ustalenia w postaci m.in. linii zabudowy w innym niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trybie spowoduje, że zmiany tej dokona nieokreślony podmiot lub organ w nieokreślonej formie. Stworzono również sytuację, w której niemożliwe będzie precyzyjne określenie granicy, do której może być realizowana zabudowa na terenach ją dopuszczających.

Przechodząc do kolejnego z zarzutów skargi Wojewoda wskazał, że w świetle § 38 pkt 7 lit. „b” uchwały: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 04U, dla którego obowiązują następujące ustalenia, pod warunkiem, że nie są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w Dziale I - ustalenia ogólne: 7) zasada dotycząca komunikacji: b) dopuszcza się obsługę z drogi publicznej 01 KD-G jedynie po uzgodnieniu z zarządcą drogi.”. Według § 43 pkt 5 lit. „b” tej uchwały: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 01UO,UK, obowiązują następujące ustalenia, pod warunkiem, że nie są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w Dziale I - ustalenia ogólne: 5) zasady dotyczące komunikacji: b) dopuszcza się obsługę z drogi publicznej 01 KD-G jedynie po uzgodnieniu z zarządcą drogi.”. Z kolei w § 55 pkt 5 lit. „b” przedmiotowej uchwały stwierdza się: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 01KS1, obowiązują następujące ustalenia, pod

warunkiem, że nie są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w Dziale I - ustalenia ogólne: 5) zasada dotycząca komunikacji: b) dopuszcza się obsługę z drogi publicznej 01 KD-G jedynie po uzgodnieniu z zarządcą drogi."

Zdaniem Wojewody wskazane wyżej fragmenty uregulowań uchwały nr IX/54/2011 wykraczają poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przytaczając treść tych przepisów skarżący podniósł, że zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w akcie rangi ustawy i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 115, § 116 i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Argumentując zarzut skargi dotyczący ustalenia w uchwale zasad podziału poszczególnych terenów na działki budowlane, Wojewoda podniósł, że § 31 pkt 6 zaskarżonej uchwały, Rada postanowiła: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 01MN,U1; 02MN,U1, obowiązują następujące ustalenia, pod warunkiem, że nie są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w Dziale I - ustalenia ogólne: 6) jako zasady scalania i podziału nieruchomości ustala się: a) dopuszcza się dokonywanie wewnętrznych podziałów wyłącznie prostopadle do ulicy Wrocławskiej, b) dopuszcza się podział terenu na nie więcej niż 2 działki, zgodnie z zasadą o której mowa w lit. a;”. Z kolei § 46 pkt 6 uchwały stanowi: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 01P,U1 obowiązują następujące ustalenia, pod warunkiem, że nie są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w Dziale I - ustalenia ogólne: 6) jako zasady scalania i podziału nieruchomości ustala się - dopuszcza się wprowadzenie dodatkowego podziału geodezyjnego, wielkość wydzielonych działek nie może być mniejsza niż 1000 m², a działki muszą mieć zapewniony dostęp do dróg publicznych.”. Natomiast w § 47 pkt 6 uchwały postanowiono: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 01P,U2-03P,U2, obowiązują następujące ustalenia, pod warunkiem, że nie są sprzeczne z ustaleniami zawartymi w Dziale I - ustalenia ogólne: 6) jako zasady scalania i podziału nieruchomości-dopuszcza się wprowadzenie dodatkowego podziału geodezyjnego, wielkość wydzielonych działek nie może być mniejsza niż 2000 m², a działki muszą mieć zapewniony dostęp do dróg publicznych.”.

Zdaniem skarżącego przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia. Podział geodezyjny nieruchomości jest procedurą odbywającą się w granicach nieruchomości i zmierzającą do wydzielania w jej obrębie działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. W związku z faktem, że procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę wyczerpująco określona w art. 93-99 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ocenie Wojewody, brak jest kompetencji dla rady gminy do wybiórczego określania zasad (warunków, ograniczeń), jakim ta procedura podlega. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. Ustalenia przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania nie można, zdaniem Wojewody, utożsamiać z kompetencją rady gminy do określenia w planie miejscowym szczegółowych przesłanek dopuszczalności podziału geodezyjnego bądź ustalania zakazów przeprowadzania takiej procedury na pewnych terenach. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania

tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Uzasadniając zarzuty skargi dotyczące postanowień konserwatorskich jej autor podniósł, że w § 18 ust. 2 uchwały stanowi się, że „Dla obiektów, o których mowa w ust. 1 [wpisanych do gminnej ewidencji zabytków], obowiązują następujące ustalenia: 1) w celu zapobieżenia zmianom wyglądu w sposób niezgodny ze stylem obiektu obowiązuje nakaz uzgadniania wszelkich robót budowlanych z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków; 2) dopuszcza się wymianę zabudowy w wypadku gdy jest to uzasadnione względami technicznymi, ekonomicznymi lub planistycznymi po uzyskaniu akceptacji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i na warunkach przez niego określonych.” Według § 19 ust. 4 i 5 tej uchwały: „4. W strefach, o których mowa w ust. 1 [„A”- ścisłej ochrony konserwatorskiej] obowiązują następujące ustalenia: 3) dążenie do usunięcia elementów uznanych za zniekształcające lub wtórne założenie historyczne i odtworzenie elementów zniszczonych w oparciu o szczegółowe warunki określone każdorazowo przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; (...) 5) wszelkie zmiany nawierzchni dróg oraz zmiany lub korekty przebiegu dróg wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem zabytków; (...) 5. Wszelkie odstępstwa od ustaleń zawartych w ust. 3 wymagają wcześniejszego uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.”. Paragraf 20 ust. 4 pkt 4 uchwały nr IX/54/2011 stanowi: „W obrębie strefy, o której mowa w ust. 1 [„B”- ochrony konserwatorskiej], obowiązują następujące ustalenia: 4) w przypadku nowej lub istniejącej zabudowy przemysłowej, nie objętej ochroną prawną, na podst. przepisów odrębnych, ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich prac związanych z budową, przebudową, nadbudową oraz remontem z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków;”. Natomiast w § 21 uchwały postanowiono: „Ustala się strefę obserwacji archeologicznej „OW”, tożsamą z granicą opracowania planu, w obrębie której inwestycje realizowane są na warunkach określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.”. Kwestionując powyższe ustalenia Wojewoda podniósł, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, jednak kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji RP), co oznacza, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Ziębicach musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Tymczasem zdaniem organu wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy (tu: Radzie Miejskiej) kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Upoważnienie to nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia („akceptacji”) organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, czy kwestii konsultacji z tym organem poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. Organ uchwałodawczy gminy nie ma też uprawnień do nakładania w drodze uchwały zadań na organ administracji publicznej oraz obowiązków w zakresie uzyskania pozwolenia związanego z zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków czy znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej i strefy obserwacji archeologicznej, na uczestników procesu inwestycyjnego.

W odpowiedzi na skargę, na sesji w dniu 31 sierpnia 2012 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła uchwałę nr XXIII/165/2012, w której odmówiła uwzględnienia zarzutów przedstawionych w skardze. Upoważniony do reprezentowania Rady Miejskiej w Ziębicach Burmistrz Miasta uzasadniając przyjęte w uchwale stanowisko wskazał, że bazując na wyjaśnieniu autora projektu planu miejscowego, pismem z dnia 11 czerwca 2012 r. skierował wyjaśnienia do Wicewojewody Dolnośląskiego, z jednoczesną prośbą o wycofanie skargi uznając, że w przedmiotowej uchwale nie naruszono prawa, a nieuzasadniona blokada wprowadzenia w życie miejscowego planu uniemożliwia realizację kluczowych prorozwojowych inwestycji w mieście Ziębice. Wicewojewoda nie odniósł się do powyższego wyjaśnienia. Burmistrz Miasta podniósł, że biorąc pod uwagę wyjaśnienie autora projektu, długotrwałe procedury trwające 6 lat, przyjęte wcześniej przez nadzór prawny Wojewody

wyjaśnienia składane w procedurze sprawdzania zgodności z prawem, poniesione koszty opracowania projektu brak jest podstaw do uznania zarzutów przedstawionych w skardze.

Na rozprawie w dniu 27 listopada 2012 r. reprezentujący Radę Miejską w Ziębicach pełnomocnik r. pr. Marek Mandecki odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, oświadczył, że zarzut ten jest niezasadny, gdyż na terenach objętych planem nie istnieje stan faktyczny i prawny obligujący organ do ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Co do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, polegającego na braku linii rozgraniczających teren stanowiący rezerwę pod obwodnicę Ziębic, pełnomocnik organu wskazał, że na rysunku planu jej przebieg został oznaczony liniami przerywanymi. Rada nie mogła wyraźnie ustalić linii rozgraniczających ze względu na to, że Zarząd Dróg Wojewódzkich nie określił dokładnie przebiegu obwodnicy. Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 4 ustawy pełnomocnik podał, że wprowadzenie kwestionowanych zapisów było konieczne ze względu na treść uzgodnienia dokonanego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu. Na pytanie Sądu, jakie konkretne okoliczności faktyczne i prawne występujące na obszarze objętym planem uzasadniają odstąpienie przez Radę od określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości na wskazanych przez Wojewodę terenach, pełnomocnik organu administracji publicznej oświadcza, że działki na obszarze planu są niewielkie, tereny są połączone z zielenią i zabudową poniemiecką, a rozdrobnienie działek nie pozwala na scalanie. Ponadto nie ma zgłoszonych wniosków 50% właścicieli żądających scalenia i podziału.

Wobec oświadczenia pełnomocnika organu odnoszącego się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., Sąd postanowił zobowiązać organ administracji publicznej do szczegółowego umotywowania na piśmie i udokumentowania przedstawionego ustnie na rozprawie stanowiska, a nadto do przedstawienia stanowiska, czy w razie ewentualnego stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do jej przepisów kwestionowanych w skardze przez Wojewodę, możliwe będzie samodzielne funkcjonowanie pozostałych niekwestionowanych w skardze przepisów planu, mając na względzie cele uchwalenia tego aktu.

W piśmie procesowym z dnia 10 grudnia 2012 r. Burmistrz Ziębic podniósł, że zaskarżenie przez Wojewodę Dolnośląskiego opublikowanej bez zastrzeżeń uchwały będącej przedmiotem skargi, nastąpiło po upływie blisko 11 miesięcy od daty jej podjęcia tej uchwały. Zdaniem Burmistrza Ziębic, w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz zaistniałych faktów dotyczących ustawowych terminów, skarga ta nie została więc złożona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu cyt.: „Na podstawie art.93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”, gdyż podstawą tego artykułu jest ustawowy termin 30 dni, cytowany w całości powyżej, a nie 11 miesięcy.

Pełnomocnik Rady wyjaśnił natomiast, że zakres opracowania zaskarżonego m.p.z.p. części miasta Ziębice jest bardzo duży i obejmuje tereny mające ogromne znaczenie dla rozwoju społeczno - gospodarczego gminy (np. strefa AG - aktywizacji gospodarczej). Skarga Wojewody Dolnośląskiego po 11 miesiącach uniemożliwia realizację kluczowych prorozwojowych inwestycji w Mieście i Gminie Ziębice i powoduje wymierne straty dla społeczeństwa tej gminy.

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów skargi Burmistrz Ziębic wskazał, że przepisy planu zagospodarowania przestrzennego należy interpretować kompleksowo. Zwrócić uwagę na charakter prawny przepisu art. 15 ust. 2 u.p.z.p., który wskazuje na konieczne elementy planu w zależności od potrzeb, które zawarte są w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Na poparcie przedstawionego stanowiska pełnomocnik przywołał orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące takiej interpretacji przywołanego przepisu. W związku z powyższym oceniając treść § 29 uchwały nr IX/54/2011 w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 11MN2, 13MN2, 30MN2, 32-41MN2, 50-53MN2 i załącznikiem nr 1 do tej uchwały, zdaniem Burmistrza Ziębic, nie można zasadnie twierdzić, że uchwała narusza w tej części przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., bowiem określa zasady scalania i podziału nieruchomości w zakresie odpowiadającym charakterowi nieruchomości objętych planem. Ustosunkowując się do zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. przez § 32 zaskarżonej uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 02-03MN,U2, 08-10MN,U2 i załącznikiem nr 1 do tej uchwały Burmistrz Ziębic wyjaśnił, że przyjęte w uchwale ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości zostały przygotowane przez specjalistów z dziedziny urbanistyki i przeszły pozytywnie wymagane prawem uzgodnienia. Stąd nie można uważać ich za naruszające bliżej nieokreślone zasady ustalenia przeznaczenia wymienionych terenów. Także w przypadku zarzutu z pkt 3 skargi reprezentujący Radę Burmistrz uznał, że § 28, § 31, § 35, § 36, § 37, § 38, § 39, § 40, § 46, § 47 i § 48 uchwały i załącznikiem nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów 01-03MN1, 01-02MN,U1, 01-09U, 01P,U1, 01P,U2-03P,U2 i 01-OSP; nie są sprzeczne z zasadami ustalenia

przeznaczenia terenów, które wymienia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Powołując się na treść zakwestionowanych przepisów wyjaśnił, że nie wynika z nich, by zostały naruszone wskazane w skardze przepisy w zakresie ustalania przeznaczenia tych terenów. W ocenie Burmistrza, skarżący nie przedstawił żadnej ekspertyzy z której wynikałoby, że uchwalony przez Radę Miejską m.p.z.p. został przygotowany przez specjalistów z naruszeniem zasad ustalenia przeznaczenia, a tym bardziej nie można się zgodzić ze stanowiskiem, że naruszenie tych zasad miało charakter istotny. Skarżący nie wskazał również na czym to istotne naruszenie zasad polegało i jaki miało wpływ na uchwalone prawo miejscowe, w postaci m.p.z.p.

W przypadku zarzutu z pkt 4 skargi Burmistrz przyjął, że kwestionowane zapisy były przedmiotem uzgodnień w procesie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania i konieczność ich uwzględnienia wynikała z otrzymanych przez jednostkę projektującą uzgodnień. Zatem zastrzeżenia do linii rozgraniczających postulowanej obwodnicy nie mają żadnych podstaw. Na uzasadnienie przyjętego stanowiska powołano wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2012 r. sygn. I SA/Bk 691/11. Nadto, zdaniem Burmistrza, przy tworzeniu m.p.z.p. należy wziąć pod uwagę treść art. 17 pkt 9 u.p.z.p. Zatem zarzut wytyczenia postulowanych linii obwodnicy Ziębic jest chybiony, bowiem Rada nie naruszyła zasad sporządzania planu miejscowego, który skutkował by jego uchyleniem na podstawie art. 28 u.p.z.p.

Odnosząc się do zarzutu z pkt 5 skargi dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przez § 64 pkt 1 lit. „e” w fragmencie „nie mniej niż” uchwały Burmistrz wyjaśnił, że zakwestionowany fragment wynika z otrzymanych uzgodnień, które wymagały wprowadzenia takiego zapisu, nie wykonanie tych uzgodnień uniemożliwiłoby sporządzenie miejscowego planu. Także w przypadku zarzutów z pkt 6, 7 i 8 skargi wyjaśniono, że kwestionowane zapisy planu wynikały z uzgodnień, na których treść Rada Miejska nie miała żadnego wpływu.

W piśmie procesowym złożonym w dniu 17 grudnia 2012 r. Burmistrz Ziębic podniósł, że dwa z trzech zarzutów skargi Wojewody dotyczące przebiegu i oznaczenia drogi obwodnicowej w Ziębicach, jak i zarzutu dotyczącego uwarunkowań historycznych, zostały z dużym prawdopodobieństwem sformułowane bez sprawdzenia dokumentacji planu oraz sprawdzenia pisma Urzędu Marszałkowskiego i Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Zdaniem Burmistrza można w takim przypadku domniemywać (z dużym prawdopodobieństwem), że opracowała je osoba spoza Urzędu Wojewódzkiego, która nie miała dostępu do dokumentacji planu, a jedynie do powszechnie dostępnej uchwały i rysunku planu. Wskazał, że nadzwyczaj obszerne uzasadnienie pierwszego zarzutu, dotyczącego kąta nachylenia działek, szczególnie w historycznej, zabytkowej tkance Ziębic, całkowicie nielogicznego z punktu widzenia projektowania urbanistyczno-architektonicznego, świadczyć może o zastąpieniu projektowania urbanistycznego gotowym podziałem geodezyjnym, co prowadzić może do chaosu ładu przestrzennego który bezpośrednio wpływa na regres gospodarczy gminy zamiast oczekiwanego rozwoju.

Na rozprawie w dniu 7 lutego 2013 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte. Odnosząc się do pisma strony przeciwnej z dnia 10 grudnia 2012 r. pełnomocnik stwierdził, że pismo to nie wpływa na zmianę stanowiska skarżącego.

Pełnomocnik organu administracji wniósł o oddalenie skargi. Nawiązując do pisma z dnia 10 grudnia 2012 r. oświadczył, że nie doszło do naruszenia prawa, o którym mowa w skardze. Zwrócił uwagę, że zaskarżona uchwała została przez Wojewodę opublikowana w dzienniku urzędowym, co wskazuje, że naruszenie prawa w uchwale nie może być „rażące”. Oświadczył również, że będzie możliwe funkcjonowanie zaskarżonej uchwały po ewentualnym stwierdzeniu nieważności wskazanych w skardze przepisów uchwały. Na pytanie Sądu pełnomocnik organu administracji oświadcza, że w Ziębicach nie występują problemy związane z koniecznością uchwalania rozwiniętych zasad scalenia i podziału nieruchomości.

Obecny na rozprawie w tym dniu Burmistrz Ziębic oświadczył, że nie kwestionuje kompetencji Wojewody, a stanowisko zawarte w jego piśmie wynika z faktu, że inną uchwałą Rady Miasta zaskarżyli radni, a ich ówczesna argumentacja miała wtedy wpływ na treść pism Wojewody i skargi do sądu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi -zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. z 2012 r. Nr 270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami

prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Odnosząc się na wstępie do stanowiska Burmistrza Ziębic zawartego w odpowiedzi na skargę oraz w piśmie z dnia 10 grudnia 2012 r. przede wszystkim wymaga podkreślenia, że skargę w niniejszej sprawie wywiódł Wojewoda, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Stosownie do treści przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym 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. Po upływie tego terminu 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 (art. 93 tejże ustawy).

W realiach niniejszej sprawy należy zatem wskazać, że organ nadzoru w terminie zakreślonym przez przepis art. 91 ustawy o samorządzie gminnym nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Tym samym Wojewoda prawidłowo przyjął, jako podstawę skargi w niniejszej sprawie, przepis art. 93 ust. 1 tejże ustawy. Organ nadzoru, realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest krepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob: wyrok NSA z dnia 15 lipca 2005 r., w sprawie o sygn. akt II OSK 320/05, publ. ONSAiWSA 2006/1/7, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2005 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 572/05, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 września 2011 r. II SA/OI 624/11), a zatem skargę wniesioną w niniejszej sprawie uznać wypada za dopuszczalną.

Odnosząc się do stanowiska Burmistrza Ziębic dotyczącego związania otrzymanymi w toku procedury planistycznej uzgodnieniami, przede wszystkim wymaga zauważenia, że ustawa przewiduje dla rady gminy środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Dokonując natomiast oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwana "u.p.z.p."- Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Zgodzić się należy w pełni z organem nadzoru, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

Wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 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. Istotne jest przy

tym, że pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Z cyt. wyżej przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. niewątpliwie wynika, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu, a co ma miejsce w niniejszej sprawie - 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).

W następnej kolejności należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżona uchwała w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie, § 47 pkt 3, § 50 pkt 3, § 54 pkt 2 lit. „d” oraz § 64 pkt 2 i w załączniku nr 1 do tej uchwały w zakresie wyznaczenia terenu stanowiącego rezerwę dla orientacyjnego przebiegu obwodnicy Ziębic w sposób rażąco narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „dd” tiret drugie uchwały: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: 3) symbole literowe określające przeznaczenie podstawowe terenu: dd) tereny dróg publicznych, w tym: (KD-G)-rezerwa dla orientacyjnego przebiegu obwodnicy Ziębic skorygowana przez DZDW (w roku 2007 przekształcony na DSDiK)”. W § 47 pkt 3 zaskarżonej uchwały postanowiono: „dla terenów, oznaczonych na rysunku planu symbolami 01P,U2 i 02P,U2 ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji z przyszłym zarządcą drogi (KD-G), stanowiącej obszar rezerwy terenu pod obwodnicę dla miasta Ziębice;”. Według § 50 pkt 3 uchwały: „dla terenów, oznaczonych na rysunku planu symbolami 02R i 05R ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji z przyszłym zarządcą drogi (KD-G), stanowiącej obszar rezerwy terenu pod obwodnicę dla miasta Ziębice;”. Z kolei w § 54 pkt 2 lit. „d” uchwały nr IX/54/2011 Rada postanowiła: „dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 02ZD ustala się obowiązek uzgadniania wszelkich inwestycji z przyszłym zarządcą drogi (KD-G), stanowiącej obszar rezerwy terenu pod obwodnicę dla miasta Ziębice;”. Przepis § 64 uchwały stanowi: „2) Dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem (KD-G), obowiązują następujące ustalenia: a) szerokość w liniach rozgraniczających do 35 m, b) odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od krawędzi jezdni dla projektowanej zabudowy mieszkaniowej nie mniej niż 20 m, c) zakaz obsługi obszarów przyległych bezpośrednio z drogi d) na terenach występowania chronionych siedlisk Natury 2000 ustala się obowiązek wykonania wszelkich możliwych działań pozwalających na zachowanie siedlisk w możliwie największym stopniu;”.

W ocenie Wojewody, cytowane przepisy uchwały wyznaczają w obrębie objętych planem terenów 02R i 05R (tereny rolnicze), 01P,U2 i 02P,U2 (tereny aktywności gospodarczej), 01 KD-G (teren drogi publicznej klasy głównej), 02WS (tereny wód powierzchniowych płynących i stojących) oraz 02ZD (tereny ogródków działkowych) orientacyjny, a więc mogący ulec zmianie, przebieg drogi stanowiącej obwodnicę miasta Ziębice, łączący się ze zmianą przeznaczenia części objętych terenów i to poza dopuszczalną procedurą.

Podzielając przedstawiane w tym miejscu przez organ nadzoru stanowisko, podkreślić należy, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art.15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Tym samym skoro Rada chciała w planie wyznaczyć rezerwę terenu pod obwodnicę miasta powinna ją wydzielić liniami rozgraniczającymi. Skład orzekający w niniejszej sprawie, podziela stanowisko skarżącego Wojewody, że linie rozgraniczające powinny być jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą one być wiążące, aby nie pozostawić innemu niż rada (w tym - organowi wykonawczemu Gminy) możliwości ich przesuwania poza planem. Oznaczałoby to bowiem delegowanie na rzecz organu innego niż rada gminy kompetencji do wyznaczania przebiegu linii rozgraniczających. Tymczasem jest to ustawowa kompetencja rady gminy, która nie otrzymała kompetencji do takiej delegacji (tak też NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10). Nie ma również wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, co można ewentualnie wykorzystać dla elastyczności w określaniu przeznaczenia poszczególnych stref. Wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Przebieg tych linii może zmienić rada nowelizująca plan. Plan nie jest bowiem sporządzany wyłącznie na użytek organów gminy; przeciwnie jest to akt prawa miejscowego (art.14 ust. 8 u.p.z.p.), który ma umożliwić właścicielom działek, położonych na terenie objętym planem, decydowanie z adekwatnym wyprzedzeniem w sprawach dotyczących działek. Zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy wraz z oznaczeniem na załączniku graficznym wprowadzają możliwość zmian obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyniku zmiany ustalonego

przeznaczenia części terenów (02R, 05R, 01P,U2, 02P,U2, 01KD- G, 02WS i 02ZD), przez które projektowana droga ma przebiegać. Z uwagi na fakt, że przebieg tej drogi nie jest oznaczony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania Rada nie wyznaczyła linii rozgraniczających teren drogi publicznej stanowiącej obwodnicę Ziębic od wymienionych wyżej terenów, po których droga ta przebiega. Oznacza to, że ostateczne przeznaczenia wspomnianych terenów, wraz z ustaleniem przebiegu drogi publicznej stanowiącej obwodnicę Ziębic zostanie ustalone bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego i w innym niż plan akcie prawnym. W ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie. Możliwość lokalizacji dróg publicznych o nieokreślonym „orientacyjnym” przebiegu (nieoddzielonych liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu) może oznaczać dowolne wyznaczenie danej drogi łączące się ze zmianą ustalonego już w planie przeznaczenia części obszaru przez który droga ta będzie przebiegała. Tym samym orientacyjne wytyczenie drogi bez wyznaczenia jej liniami rozgraniczającymi oraz wprowadzenie w tekście planu konkretnych postanowień dla tego orientacyjnego przebiegu nie pozwala na ustalenie przeznaczenia terenu przez który ma ona przebiegać. Umożliwia nadto dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 u.p.z.p. w związku z art. 27 tej ustawy. Tym samym niedopuszczalne w planie zagospodarowania przestrzennego jest stanowienie o faktycznym dopuszczeniu wyznaczenia określonych terenów kosztem innych terenów o ustalonym już w planie przeznaczeniu bez dokonania czynności określonych w art. 17 u.p.z.p. W pełni więc należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że pozostawienie kwestionowanych postanowień planu mogłoby doprowadzić do zaistnienia sytuacji dokonania zmian ustalonego w planie przeznaczenia poszczególnych terenów poza procedurą planistyczną wyznaczenia obszaru dróg publicznych na tych terenach. Taka sytuacja nie znajduje podstaw w obowiązującym systemie prawa. Rada, decydując się na zmianę przeznaczenia określonego obszaru poprzez m.in. wyznaczenie na części tego obszaru terenu dróg publicznych, powinna bowiem uczynić to w drodze procedury określonej w art. 17 u.p.z.p., wyodrębniając jednoznacznie (za pomocą linii rozgraniczających) drogi spośród innych terenów wyznaczonych w planie, określając w ten sposób jeden z elementów układu komunikacyjnego (§ 4 pkt 9 lit. „a” rozporządzenia Ministra Infrastruktury). W kontekście argumentacji zawartej w piśmie procesowym z dnia 10 grudnia 2012 r. zauważyć należy, że w niniejszej sprawie w planie nie wprowadzono „postulowanych linii rozgraniczających” w takim znaczeniu na które zdaje się wskazywać autor pisma. Rada bowiem w ogóle nie wydzieliła terenu rezerwy pod drogę liniami rozgraniczającymi.

W ocenie Sądu postanowieniem zawartym w § 64 pkt 1 lit. „e” we fragmencie: „nie mniej niż” uchwały Rada Miejska wprowadziła możliwość zmiany obowiązujących ustaleń planu, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z u.p.z.p. Ustawa jednoznacznie rozstrzyga w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji, ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy nie. Jak słusznie zauważył organ nadzoru, wyznaczenie linii zabudowy stanowi obowiązkowy element m.p.z.p., o czym stanowi art. 15 ust 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zaskarżonej uchwale nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wymienione w § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały jako obowiązujące ustalenie planu. Jednak kwestionowany fragment § 64 pkt 1 lit. „e” uchwały dopuszcza przesunięcie tych linii na odległość 20 m lub więcej (poprzez użycie zwrotu: „nie mniej”) od krawędzi jezdni na terenach projektowanej zabudowy mieszkaniowej. Taka regulacja sprawia, że linie zabudowy na tych terenach nie mogą być już traktowane jako obowiązujące ustalenie planu, skoro mogą być zmienione na mocy innego aktu niż plan miejscowy. Kwestionowany przez organ nadzoru § 64 pkt 1 lit. „e” uchwały we fragmencie: „nie mniej niż” wprowadza więc możliwość zmian obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyniku dopuszczenia przesunięcia nieprzekraczalnych linii zabudowy na nieustaloną odległość, większą niż 20 m od krawędzi jezdni. W rezultacie skutkuje to tym, że ostateczny przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy ustalony może być bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego i w innym niż plan akcie prawnym. Takie rozwiązanie pozostaje więc w sprzeczności z zasadami sporządzania m.p.z.p. i narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Dopuszczenie bowiem możliwości zmiany bądź korygowania zawartego w planie miejscowym obligatoryjnego ustalenia w postaci m.in. linii zabudowy w innym niż wymaga tego u.p.z.p. trybie spowoduje, że zmiany tej dokona nieokreślony podmiot lub organ w nieokreślonej formie.

Organ nadzoru trafnie wskazał również na nieważność przepisów uchwały które dotyczą obowiązku uzgodnienia z zarządcą drogi obsługi komunikacyjnej z drogi publicznej (wskazane w skardze fragmenty § 38 pkt 7 lit. „b”, § 43 pkt 5 lit. „b § 55 pkt 5 lit. „b”). Wymaga przypomnienia, że zgodnie z art. 94 Konstytucji organ uchwalając prawo miejscowe powinien działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zabronione jest co do zasady powtarzanie unormowań ustawowych bądź nawiązywanie do ich treści poza granicami upoważnienia ustawowego. 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. Z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika, że zarządcy dróg posiadają kompetencje do zajmowania w drodze uzgodnień stanowiska w kwestii obsługi komunikacyjnej, użytkowania terenów, nowych obiektów w sąsiedztwie dróg. Ustawodawca wyposażył też zarządców dróg w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych (por. art. 20 pkt 8, art. 21 ust. 1 a). Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego zapisów odnoszących się do kompetencji tych organów jest działaniem niegodnym z prawem gdyż wkracza w kompetencje ustawodawcy.

Sąd podzielił także stanowisko Wojewody co do niezgodności z prawem tych zapisów uchwały w których wprowadzono obowiązek „uzyskania akceptacji” (§ 18 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały) oraz „szczegółowych warunków” (§ 19 ust. 4 pkt 3, pkt 5 i ust. 5, § 20 ust. 4 pkt 4 oraz § 21) Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, na prowadzenie inwestycji przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz w granicach stref ochrony konserwatorskiej. Zdaniem Sądu powyższe postanowienia wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Obowiązki nałożone dla zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w tych strefach, pozbawione są - zdaniem Sądu - podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznaną jej ustawowo kompetencji. Na całkowitą aprobatę zasługują obszerne wywody skarżącego dowodzące, że materia powyższa zastrzeżona została do regulacji ustawowej i kompleksowo unormowana została w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy Prawo budowlane. Nie ulega więc wątpliwości, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Co więcej – w art. 31 ust. 1a powyższej ustawy określono kwestię obciążenia kosztami badań archeologicznych i postanowiono, że 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, 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 ust. 2 tegoż artykułu wskazano ponadto, że 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. Skoro zatem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a nadto w powyżej cytowanym przepisie określił, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego. Podkreślić wypada, że zapisy aktu prawa miejscowego nie mogą, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, determinować w jakikolwiek sposób ustawowych warunków postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie wskazanych ustaw. Słusznie podkreśla też organ nadzoru, że powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do

całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. II SA/Wr 582/12 Ziębice

W ocenie składu orzekającego trafne okazały się także zarzuty Wojewody wskazujące na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. ze względu na nie określenie w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości na wymienionych w skardze terenach.

W myśl przywołanego wyżej przepisu w planie miejscowym należy bowiem obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Z kolei według art. 15 ust. 3 pkt 1 w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Różnica między treścią przywołanych przepisów jest oczywista - ustęp 2 art. 15 wskazuje na obligatoryjne elementy planu miejscowego, natomiast ust. 3 na elementy fakultatywne (wprowadzane w zależności od potrzeb). Szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości (doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) są więc jednym z tych elementów planu zagospodarowania przestrzennego (obok innych wymienionych w ust. 2 przywołanego przepisu) do zawarcia których ustawodawca zobowiązał organy uchwałodawcze gminy opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego na swoich terenach. Literalne brzmienie przywołanego przepisu wskazuje, że – co do zasady – nie ma wyjątków od nałożonego w nim obowiązku. W orzecznictwie utrwalone zostało jednak stanowisko, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym określonych w nim zagadnień, nie jest bezwzględny w tym sensie, że rada może pominąć określenie ustaleń skatalogowanych w przywołanym przepisie, ze względu na stan faktyczny obszaru objętego planem. Jeżeli zatem z oczywistych i bezspornych okoliczności faktycznych danego terenu wynika brak konieczności zawarcia w planie miejscowym któregoś z elementów wskazanych przez ustawodawcę jako obligatoryjny składnik planu, można odstąpić od jego ustalania. Natomiast odstąpienie od określenia w planie wskazanych w art. 15 ust. 2 elementów, pomimo nie wykazania takich okoliczności, prowadzi do naruszenia tego przepisu. Lokalny prawodawca został bowiem zobligowany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie w planie miejscowym wszystkich kwestii wskazanych i uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W odniesieniu do zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, jako elementu obligatoryjnego planu miejscowego należy mieć na uwadze, że instytucja ta uregulowana została przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej zwanej u.g.n.). Stanowiąc prawo miejscowe i rozważając czy istnieje konieczność określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, organ stanowiący gminy musi mieć więc również na uwadze nie tylko regulację ustawy planistycznej ale również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, do czego zobowiązuje go wymóg działania w zgodności z prawem. Z art. 102 ust. 1 u.g.n. wynika wprost, że szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co oznacza, że scalenie i podział nieruchomości może być dokonane tylko wówczas, gdy warunki te zostały określone w planie miejscowym. (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400).

W świetle art. 15 ust. 3 pkt 1 oraz art. 22 u.p.z.p. oczywistym jest, że w przypadku, gdy rada gminy określiła w planie miejscowym granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, to obowiązana jest jednocześnie ustalić szczegółowe zasady i warunki scaleń i podziału. Bez tego elementu nie będzie bowiem mogła przeprowadzić procedury scalania i podziału nieruchomości znajdujących się w granicach wyznaczonych obszarów a w konsekwencji nie wywiąże się ze swojego ustawowego obowiązku (por. art. 22 u.p.z.p.). Zdaniem Sądu nie można jednak pomijać, że scalenie i podział nieruchomości może być przeprowadzone nie tylko gdy jego inicjatorem będzie organ gminy (czego wyrazem będzie już określenie granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów) ale również w sytuacji przewidzianej w art. 102 ust. 2 ww. ustawy. W pierwszym przypadku scalenie i podział obejmie tereny znajdujące się w granicach obszarów wskazanych w planach miejscowych zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. W drugim przypadku scalaniem i podziałem mogą być objęte wszelkie grunty (z wyjątkiem rolnych i leśnych), w tym przeznaczone pod budownictwo przemysłowe, rekreacyjne, usługowe i inne, bez ograniczeń lub wyłączeń, jeżeli z wnioskiem o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% gruntów, które mają być objęte scalaniem i podziałem (por. Eugeniusz Mzyk [w:] „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” pod red. Gerarda Bieńka, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 399-400; Jacek

Jaworski, Arkadiusz Prusaczek, Adam Tułodziecki, Marian Wolanin, „Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz” CH. Beck Warszawa 2011; Ewa Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, LEX 2011).

Wobec przedstawionych regulacji przyjąć należy, że obowiązek określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości nie może być mechanicznie zawężony tylko do przypadku, gdy gmina określi w planie granice obszarów wymagających przeprowadzenia takiej procedury. Skoro ustawodawca, w innym akcie tej samej rangi, wprowadził zasadę, że omawiana procedura może być przeprowadzona na wniosek, to zasada ta nie może być pominięta przy ocenie możliwości odstąpienia od obowiązku określenia w planie elementu wskazanego w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Z tego względu skład orzekający w niniejszej sprawie nie podziela stanowiska, że ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości jest obligatoryjne tylko i wyłącznie w przypadku gdy w planie wskazane zostaną granice obszarów wymagające scaleń i podziałów. przeprowadzania tej procedury).

Aprobując natomiast pogląd, że pominięcie w planie miejscowym zasad i warunków scaleń i podziału nieruchomości nie będzie stanowiło naruszenia prawa, gdy z okoliczności faktycznych terenów objętych planem nie będzie wynikać konieczność ich ustalenia, Sąd zauważa jednak, że w przypadku odstąpienia od ich ustalenia, rada gminy obowiązana jest wykazać zbędność regulacji w takim zakresie. Wymagałoby to wykazania okoliczności faktycznych występujących na danym terenie uzasadniających pominięcie tego obligatoryjnego elementu planu. W kontekście regulacji zawartej w art. 102 ust. 2 u.g.n. wątpliwie jest, czy prawodawca gminny może przewidzieć, że w terenie objętym planem (w szczególności przy rozdrobieniu działek) nie wystąpi, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością sytuacja, w której właściciele gruntów na terenie objętym planem będą chcieli skorzystać ze swoich uprawnień, na co trafnie zwrócono uwagę w wyroku z dnia 28 marca 2012 r. II SA/Wr 977/11 (CBOSA nsa.gov.pl).

Analiza tekstu zaskarżonej uchwały wskazuje, że nie wyznaczono w niej granic obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości. Natomiast w § 23 uchwały dopuszczono scalania i podział nieruchomości na całym obszarze objętym planem pod warunkiem zachowania przepisów szczególnych, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w „Dziale III ustalenia szczegółowe” (prawidłowo powinno być Dziale II ustalenia szczegółowe). W dziale II uchwały, w rozdziale 1, określając przeznaczenie terenów (oznaczonych na rysunku odpowiednimi symbolami cyfrowymi i literowymi) oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, Rada dla niektórych terenów określiła zasady scalania i podziału nieruchomości. Dotyczy to terenów wskazanych w § 29, § 30, § 31, § 32, § 33, § 34, § 38, § 46. Dla pozostałych terenów zasad takich nie określono.

Powyższe wskazuje, że wbrew wywodom zawartym w odpowiedzi na skargę, podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Ziębicach w § 23 uznała, że tereny objęte ustaleniami planu podlegają procedurze scaleń i podziałów (wobec odwołania się do przepisów szczególnych w § 23 uchwały należy przyjąć, że bez gruntów rolnych i leśnych). Dopuszczenie bowiem scaleń i podziałów na całym obszarze objętym planem świadczy, że w ocenie organu planistycznego, okoliczności faktyczne na terenach objętych planem – na dzień podjęcia uchwały – wymagają przeprowadzenia tej procedury. Pomimo tego, w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do poszczególnych terenów, jak też w ustaleniach ogólnych planu, Rada nie ustaliła takich szczegółowych zasad i warunków dla wszystkich terenów, przy czym z dokumentacji planistycznej jak też z uzasadnienia uchwały nie wynika jakie były powody takiego działania.

Podczas rozprawy pełnomocnik strony przeciwnej stwierdził, że szczegółowych zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości nie ustalono, gdyż nie wymagały tego okoliczności faktyczne występujące na obszarach objętych planem. Wobec braku konkretnej argumentacji takiego stanowiska, Sąd zobowiązał stronę przeciwną do szczegółowego umotywowania na piśmie tego stanowiska. W odpowiedzi przedstawiono pismo procesowe z dnia 29 stycznia 2013 r. w którym w zakresie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. ograniczono się w istocie do konstatacji, że w uchwała – w zakresie w jakim była kwestionowana przez Wojewodę – nie narusza ww. przepisu, gdyż określa zasady scalania i podziału nieruchomości w zakresie odpowiadającym charakterowi nieruchomości, nie jest sprzeczna z zasadami ustalenia przeznaczenia terenów które wymienia art. 15 ust. 2 pkt 8 a nadto skarżący nie przedstawił żadnej ekspertyzy z której wynikałoby, że uchwalony plan – przygotowany przez specjalistów – narusza zasady przeznaczenia i to w sposób istotny.

Ocena stanowiska organu gminy, co do braku okoliczności faktycznych na obszarach objętych planem miejscowym wskazujących na wymóg wprowadzenia do planu miejscowego zasad scaleń i podziału nieruchomości wymagała, zdaniem Sądu, ustalenia stanu faktycznego na tych terenach objętych planem dla zbadania, czy występujący na nich sposób zagospodarowania, zurbanizowania ewentualnie charakter istniejącej zabudowy, pozwalał organowi gminy na odstąpieniu od wymogu określenia tych zasad.

Przystępując do analizy tego problemu wskazać należy, że sąd administracyjny kontrolując legalność zaskarżonych aktów orzeka na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie podjęcia danego aktu. Sąd ten nie dokonuje więc własnych ustaleń faktycznych ale bada, czy ustalenia poczynione przez organ odpowiadają prawu. Co do zasady, podstawą orzekania jest więc materiał zgromadzony przez organ oraz dowody uzupełniające dopuszczone przez sąd. W niniejszej sprawie podstawą orzekania dla Sądu są więc przedstawione przez organ akta planistyczne oraz dokumenty zawarte w aktach sądowych (skarga wraz z dokumentacją obrazującą czynności poprzedzające wniesie skargi przez organ nadzoru oraz stanowisko strony przeciwnej zawarte w odpowiedzi na skargę oraz piśmie procesowym z dnia 29 stycznia 2013 r.).

Z analizy zasadności przystąpienia do sporządzania planu wynika, że zaskarżony plan miejscowy obejmuje obszar położony w północnej części miasta o powierzchni około 225 ha (od ulic Wojska Polskiego i Sportowej - znajdujących się w sąsiedztwie centrum miasta - do granic administracyjnych miasta). Przez południową część tego obszaru przebiega linia kolejowa oraz przepływa rzeka Oława. Na terenach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie części przylegającej do centrum miasta w okolicach ul. Sportowej i Wrocławskiej zlokalizowane są enklawy istniejącej już zabudowy mieszkaniowej. Część z tych terenów objęta jest ochroną konserwatorską (tereny zaznaczone na planie jako strefa ścisłej ochrony A i strefa ochrony B), przy czym tereny stanowiące strefę ścisłej ochrony konserwatorskiej stanowią tylko niewielką część przylegającą bezpośrednio do granic planu od strony ul. Wojska Polskiego (tereny te oznaczone symbolem literowym MN,MW,U). Sąsiadują one z historycznym centrum miasta, które znajduje się jednak poza obszarem tego planu. Natomiast obszary niezabudowane wykorzystywane są rolniczo. Na podstawie załącznika graficznego do uchwały z dnia 17 listopada 2005 r. nr XXXIV/242/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części Miasta Ziębic, sporządzonego w formie mapy ewidencyjnej na której zaznaczono granice obszaru (F) objętego planem, można też ustalić, że w większości działki wchodzące w skład terenów dotychczas użytkowanych rolniczo, które w nowym planie przewidziano do zabudowy na cele mieszkaniowe, usługowe czy też przemysłowe, były długie i wąskie. Przyniesione okoliczności wskazują, że obszar objęty planem nie jest jednorodny pod względem dotychczasowego zurbanizowania i zagospodarowania. Obejmuje on zarówno tereny infrastruktury w tym drogowej, wody, tereny zielone, tereny zabudowane ujęte w enklawy lecz zlokalizowane bliżej centrum miasta oraz tereny wykorzystywane na cele rolne i leśne. Na podstawie prognozy skutków finansowych sporządzonej w listopadzie 2010 r. znajdującej się w dokumentacji planistycznej, stwierdzić też można, że plan wprowadził nowe funkcje dla gruntów o łącznej powierzchni 108,14 ha, przy czym w większości zmiana ta dotyczy dotychczasowych gruntów rolnych, których – jak zakłada prognoza – wartość na skutek uchwalenia planu wzrośnie. Wzrostu wartości z powodu zmiany funkcji nie przewidziano dla gruntów przeznaczonych pod drogi, wody (stojące), zielen i infrastrukturę techniczną. Ze szczegółowej analizy wynika, że nie ulega zmianie dotychczasowa funkcja terenów 01UO,UKW (teren usług oświaty i usług kultury); 01UO,MW,ZP (teren usług oświaty oraz zamieszkania zbiorowego); 01 P,U1 (teren produkcji i usług), 01-07 R (tereny rolnicze); 01-08 ZL (tereny lasów i zadrzewień), tereny infrastruktury technicznej za wyjątkiem terenu 01E2 (o pow.0,12 ha) oraz tereny obsługi komunikacyjne za wyjątkiem terenu 01kS3 i 02KS3 (o pow. 0,60 ha). W tym miejscu zauważyć należy, że ze względu na brak zasad scaleń i podziału w skardze zakwestionowane zostały te postanowienia uchwały które według wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Ziębic (pismo z dnia 21 listopada 2011 r.) dotyczą terenów dopiero przeznaczonych pod zabudowę. Wojewoda nie kwestionował natomiast zapisów planu dotyczących już istniejącej i ukształtowanej w zwartych kompleksach zabudowy jak np. co do terenów oznaczonych symbolem 01-10 MN2, 12MN2, 14-29MN2, 31MN2, 42-49MN2, 54-57MN2, czy też należącej do historycznego centrum miasta np. 01-08 MN,MW,U.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd stwierdził, że zarzuty Wojewody w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 01- 03 MN1, 11 MN2, 13 MN2, 30MN2, 32-41MN2, 50-53 MN2 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami towarzyszącymi), 01-02MN,U1, 02-03MN,U2; 08-10MN,U2; 13MN,U2 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa wraz z turystyką) 01-09U (zabudowa usługowa) 01P,U1 (tereny produkcji i usług), 01P,U2- 03 P,U2 (tereny aktywności gospodarczej), 01-05 P (tereny produkcji) są słuszne. Skoro tereny te wskazywane są przez stronę przeciwną jako przewidziane dopiero do zainwestowania, skoro obejmują również dotychczasowe grunty rolne z działkami o kształcie charakterystycznym dla tych gruntów (długie i wąskie) co powoduje utrudnienia w zainwestowaniu (nawet jeżeli dotyczy to znacznej części), to trafnie podnosi Wojewoda, że nie wykazane zostały okoliczności faktyczne, które uprawniałyby organ gminy do odstąpienia od obowiązku określenia w stosunku do nich szczegółowych zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości. Treść zaskarżonej uchwały potwierdza taką ocenę, po pierwsze zapisem w § 23, a po drugie przepisami zawartymi w dziale II uchwały, w których dla poszczególnych rodzajów terenów wprowadzono zapisy o ustaleniu zasad scaleń i podziałów. Co więcej z tych

ostatnich zapisów wynika, że zasady scaleń i podziałów dotyczą również terenów zabudowanych, jak np. w § 29 którego zapisy w całości odnoszą się do terenów 01-57 MN2, czy też w § 32 dotyczącym terenów 01-13 MN,U2. Tym samym Rada uznała, że pomimo już istniejącego zainwestowania tych terenów konieczne jest jednak ustalenie dla nich zasad scaleń i podziału. Nadto w piśmie z dnia 21 listopada 2011 r. Burmistrz, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem MN2 wskazuje, że kształt i lokalizacja nowych działek zostanie szczegółowo określona na etapie przeprowadzania scalenia i podziału nieruchomości, a w odniesieniu do terenów MN,U2, że projektowana zabudowa położona jest w kompleksach wymagających w pierwszej kolejności scalenia a następnie podziału.

W ocenie Sądu niektóre tereny objęte planem ze względu na ustaloną funkcję lub sposób zagospodarowania mogłyby nie wymagać ustalenia omawianych zasad, co uprawniałoby Radę do odstąpienia od ich ustalania w planie miejscowym. Uwagę tę odnieść należy do terenów przewidzianych pod wody, zieleń w centrum miasta, terenów w zwartej zabudowie historycznej (strefa A ochrony konserwatorskiej). Poza rozważaniami pozostają oczywiście grunty rolne, gdyż one nie mogą być objęte procedurą scalenia i podziału określoną w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W świetle przedstawionych wywodów stwierdzić należy, że skoro istotną część terenów objętych ustaleniami zaskarżonego planu stanowią dotychczasowe grunty które zmieniły swoje przeznaczenie do zainwestowania (wcześniej niezbudowane wykorzystywane rolniczo) jak też po prostu grunty, przewidziane dopiero do zabudowy, to nie są przekonujące twierdzenia gminy, że ustalenia faktyczne na tych terenach nie wymagały ustalenia omawianych zasad. Nawet jeżeli na obszarze objętym zaskarżonym planem część z terenów nie wymagałaby ustalenia omawianych zasad ze względu na pełnioną funkcję (np. wody płynące, czy grunty rolne) lub istniejący już sposób zagospodarowania (np. zabudowa historyczna lub zwarta zabudowa innego rodzaju) to i tak wobec poczynionych wcześniej ustaleń oraz zapisów w samej uchwale, brak podstaw do przyjęcia, że większość nieruchomości w obszarze planu, zagospodarowana jest w sposób który nie wymaga ustalenia omawianych zasad i warunków.

Ustalenia planu dotyczące określenia szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości powinny określać parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz kąta położenia granic w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r.). Jeżeli zatem rada gminy uznała, że istnieje konieczność uregulowania w planie omawianej materii, to obowiązana była do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w tym określając wszystkie parametry wymienione w § 4 pkt 8 rozporządzenia a nie tylko niektóre z nich wybrane przez organ gminy (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011r. II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 II OSK 777/11 CBOSA, nsa.gov.pl). Dodać należy, że użycie przez prawodawcę w ww. przepisie słowa „powinno” stanowi o obowiązku wprowadzenia omawianych parametrów, nie jest zaś, jak uważa strona przeciwna „propozycją do ewentualnego zastosowania” (tak w piśmie Burmistrza z dnia 21 listopada 2011 r.),

W niniejszej sprawie w postanowieniach zaskarżonej uchwały, w których wprowadzono zasady scaleń i podziałów nieruchomości dla poszczególnych terenów nie ustalono jednak wszystkich wskazanych wyżej parametrów. W części postanowień ograniczono się jedynie do wskazania minimalnej powierzchni działki, wadliwie zresztą ograniczając się tylko do działki budowlanej, pomimo, że prawodawca nie wprowadza takiego ograniczenia (patrz § 29, § 30, § 32, § 33, § 34). W niektórych przepisach jako zasadę scalenia i podziału przyjęto „możliwość dokonywania geodezyjnych podziałów wewnętrznych jedynie przy zachowaniu możliwości skomunikowania powstałych działek bezpośrednio z istniejącego układu dróg publicznych i po uzgodnieniu z zarządcą drogi” (§ 38), „dopuszczenie wykonywania wewnętrznych podziałów wyłącznie prostopadle do ulicy z możliwością podziału terenu na dwie i więcej działki” (§ 31), „wprowadzenie dodatkowego podziału geodezyjnego, wielkość działek nie może być mniejsza niż 1000 m² [lub 2000 m² – przyp. Sądu] a działki muszą mieć zapewniony dostęp do dróg publicznej” (§ 46 i § 47).

Przedstawione wyżej postanowienia uchwały bezsprzecznie nie wypełniają dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, gdyż nie określają koniecznych parametrów nowych działek. Nadto przywołane postanowienia § 38 i § 31, § 46 i § 47 wskazują na przekroczenie przez radę gminy ustawowych kompetencji. Wprowadzenie w ustaleniach miejscowego planu postanowień dopuszczających podział wewnętrzny czy też w ogóle dopuszczenie podziału pod warunkiem skomunikowania działek bezpośrednio z istniejącego układu dróg, nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach, nie mówiąc o tym, że niezrozumiałe może być samo pojęcie podziału wewnętrznego czy dodatkowego. W kompetencjach

radę gminy nie mieści się też uprawnienie do wprowadzania zasad podziału nieruchomości w tym ograniczenie możliwości przeprowadzenia podziału od bezpośredniego dostępu do drogi publicznej nowo wydzielonych działek i uzgodnienia z zarządcą drogi. Zasady podziału nieruchomości uregulowane już zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jak słusznie stwierdził w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny (II OSK 2235/10) "(...) 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.)." (zob. także wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 162/12 i z dnia 14 lutego 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 763/11). A zatem w planie miejscowym powinny być – zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.- określone jedynie szczegółowo warunki oraz zasady scalania i podziału nieruchomości, sam zaś podział nieruchomości należy do właściwości organu wykonawczego gminy i następuje w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu szczegółowo unormowanej procedury (zob. art. 92-97 u.g.n.).

W ocenie Sądu, analizowane zapisy uchwały wskazują na pomieszczenie instytucji scalenia i podziału z instytucją samego podziału nieruchomości. Tymczasem normatywne pojęcie podziału nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem scalenia i podziału nieruchomości. Tym samym wszelkie regulacje planu miejscowego odnoszące się do podziałów nieruchomości wprowadzające ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nie tylko stanowią o przekroczeniu przez organ stanowiący gminy kompetencji ustawowej ale też nie mogą być kwalifikowane jako zasady scalania i podziału nieruchomości. Scalanie i podział stanowi ustawowo wyodrębnioną procedurę kształtowania wielkości i parametrów działek gruntu przewidzianych w planie do zabudowy, w celu nowego ukształtowania niekorzystnej dla realizacji inwestycji struktury granic. W ramach tej procedury obejmującej zwykle większy teren, łączy się istniejące działki a następnie dokonuje nowego podziału. Nie można zatem instytucji tej utożsamiać z podziałem geodezyjnym który dokonywany jest w granicach jednej już istniejącej nieruchomości.

Przedstawione wyżej wywody wskazują, że zaskarżona uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. jak też, że podjęta została z przekroczeniem kompetencji uchwalodawczych przyznanych radzie gminy ingerując również w materię zastrzeżoną do regulacji ustawowej. Naruszenia powyższe skutkować muszą konsekwencjami określonymi w art. 28 u.p.z.p.

Sąd analizując zakres przedstawionych naruszeń uznał, że wbrew stanowisku pełnomocnika strony przeciwnej, prowadzą one do konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa powyżej dotyczyło wprowadzenia do projektu planu zmian nie na terenie jednej tylko działki bądź jednej strefy lecz dotyczyło szeregu terenów o różnym przeznaczeniu i znacznej powierzchni rozrzuconych na całym obszarze planu. Stwierdzenie nieważności przepisów uchwały dotyczące tylko tych terenów wpłynęłoby na dezintegrację zapisów dotyczących pozostałych terenów i czytelność aktu prawa miejscowego. Zaskarżona przez organ nadzoru regulacja planu jest na tyle obszerna i ściśle związana z przeważającą częścią ustaleń planu, że nie jest możliwym wyeliminowanie jedynie zaskarżonych zapisów, tak by zakres pozostawionej regulacji planu mógł w sposób określony w obowiązujących przepisach prawa stanowić wyczerpującą i prawidłową regulację odnoszącą się do zagospodarowania przestrzennego pozostałych terenów, a także by pozostawione w mocy postanowienia planu, nie uczyni go nieczytelnym oraz niekompletnym. Sąd miał też na uwadze, że tereny co do których stwierdzono naruszenie zasad sporządzania planu wypełniają znaczną część obszaru objętego planem, obejmują między innymi tereny dla których zmieniono dotychczasowe przeznaczenie terenów niezabudowanych wykorzystywanych rolniczo (nawet z dopuszczoną zabudową) przekształcając je w strefę aktywności gospodarczej, produkcji i usług (tereny oznaczone symbolem literowym PU i P) oraz w tereny zabudowy (mieszkaniowej, usługowej czy też z zakresu gospodarki komunalnej), tereny położone wzdłuż drogi 01-KDG (dotyczy linii zabudowy) oraz tereny na których ustalono rezerwę obwodnicy (KD-G), co powodowałby konieczność eliminacji zapisów planu dotyczących tych terenów w całości lub części. Istotne jest również, że skoro cel uchwalenia planu wynikający z dokumentacji planistycznej (analiza zasadności przystąpienia do uchwalenia planu, uzasadnienie uchwały) oraz stanowiska Burmistrza Ziębic (pismo z dnia 26 listopada 2012 r.) obejmował również przekształcenie działek w tereny przewidziane do zabudowy, utworzenie strefy aktywizacji gospodarczej, zabezpieczenie terenu pod przebieg obwodnicy miasta i rozbudowę i modernizację lokalnego układu komunikacyjnego to eliminacja z obrotu prawnego określonej części zapisów dotyczących

poszczególnych terenów spowoduje, że ewentualnie pozostawione w obrocie zapisy dotyczące już zabudowanych terenów, wód, infrastruktury technicznej, gruntów rolnych, czy terenów zielonych a nawet części dróg, celu tego nie wypełnią. Ewentualny obszar dla które pozostawionoby zapisy planu nie pokrywałby się również z obszarem wyznaczonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu. Mając więc na uwadze, że powyższe uchybienia dotyczą znacznej części jednostek planistycznych, to konieczne stało się na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzenie nieważność miejscowego planu w całości.

Konsekwencją uwzględnienia skargi było stwierdzenie, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku (art. 152 p.p.s.a.). O kosztach postępowania orzeczono na podstawie przepisu art. 200 p.p.s.a.