



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 października 2013 r.

Poz. 5398

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 252/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 lipca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

Władysław Kulon
Alicja Palus – spr.
Zygmunt Wiśniewski

Protokolant Asystent sędziego

Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 lipca 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Dzierżoniów
z dnia 24 września 2012 r. nr XXVI/185/12

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w Dzierżoniowie ograniczonego ulicami: Batalionów Chłopskich, Wierzbowa, Żeromskiego oraz byłą bocznica kolejową

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Dzierżoniów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałę z dnia 24 września 2012 r. nNr XXVI/185/12 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Dzierżoniowie z dnia 25 października 2010 r. Nr LXV/384/10 oraz po stwierdzeniu, że projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego „Miasta Dzierżoniów”, Rada Miejska Dzierżoniowa uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w Dzierżoniowie ograniczonego ulicami: Batalionów Chłopskich, Wierzbową, Stefana Żeromskiego oraz byłą bocznica kolejową.

W poszczególnych częściach tego aktu zamieszczone zostały przepisy ogólne (rozdział 1), przepisy obowiązujące dla całego obszaru objętego planem (rozdział 2), przepisy dotyczące poszczególnych terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi (rozdział 3) i przepisy końcowe (rozdział 4).

Uchwała w terminie określonym w art. 90 ust. 1 powołanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości, co do zgodności z prawem opisanego na wstępie aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powołanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 24 września 2012 r. nr XXVI/185/12 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru w Dzierżoniowie ograniczonego ulicami: Batalionów Chłopskich, Wierzbową, Stefana Żeromskiego oraz byłą bocznica kolejową z powodu istotnego naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 8 wskazanej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 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 z późn. zm.) oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał m.in., że w § 16 zaskarżonej uchwały określone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia, ustalającym wymogi dotyczące standardów stosowanych przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W szczególności powinno się zawrzeć minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz kąt położenia granic działek względem pasa drogowego. Jednocześnie skarżący organ wyjaśnił, że analiza paragrafu 16 wykazała, że Rada określiła minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału oraz kąt położenia granic działek względem pasa drogowego. Pominęte zostały natomiast minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek.

W toku postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miejskiej stwierdził, że teren objęty zmianą miejscowego planu jest w znacznym stopniu zabudowany. Po wyłączeniu terenów zabudowanych enklawy gruntów rozrzucone pomiędzy działkami zabudowanymi nie mogłyby podlegać procedurze scalania i podziału.

W ocenie organu nadzoru trudno uznać taką interpretację za właściwą. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Cytowany powyżej paragraf 4 punkt 8 rozporządzenia konkretyzuje co powinno się znaleźć w miejscowym planie odnośnie zasad scalania i podziału. W ocenie Wojewody Rada Miejska mogłaby odstąpić od umieszczenia w planie zasad i warunków scaleń i podziałów w sytuacji, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do ich umieszczenia. Może mieć to miejsce jedynie, gdy pozwala na to oczywisty i nie budzący wątpliwości stan faktyczny obszaru objętego planem. Skoro ustawodawca określił ten element jako obowiązkowy, to tylko w przypadkach szczególnych organ gminy może odstąpić od jego ustalenia w planie (II SA/Wr 914/11). Zgodnie z art. 102 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 j.t.) co do zasady scalaniem i podziałem mogą zostać objęte nieruchomości niezabudowane, a dopiero przeznaczone pod określoną w planie miejscowym zabudowę. Istnieje jednak możliwość objęcia takich nieruchomości procedurą scalania i podziału za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych. Zatem fakt zabudowania nieruchomości nie powoduje, że nie będzie możliwa procedura scalania i podziału. Ponadto skoro Rada uznała, że istnieje konieczność uregulowania tej materii w planie, na co wskazuje § 16, to była zobligowana do szczegółowego sprecyzowania w planie zasad i warun-

ków podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Rada nie mogła pominąć żadnego z wymienionych w § 4 pkt 8 rozporządzenia elementów (por. NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10; z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11; z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/10; z dnia 8 lipca 2011 r. II OSK 777/11 CBOSA). Tym samym określając minimalną powierzchnię działek i kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego a pomijając minimalne bądź maksymalne szerokości frontów działek Rada w sposób istotny naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia. Mając na uwadze powyższe należy zatem stwierdzić, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Rada uchwalając przedmiotowy plan nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Wskazała natomiast, że w planie zostały uregulowane zasady scalania i podziału nieruchomości.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazał, iż w zaskarżonej uchwale doszło również do innego istotnego naruszenia prawa.

W § 21 ust. 1 ustalone zostały tereny dróg kołowych wewnętrznych dla obsługi komunikacyjnej obszaru. W punkcie 1 tego ustępu określono:

KDW(L) – istniejąca i projektowana droga wewnętrzna ogólnodostępna o szerokości określonej na rysunku planu w liniach rozgraniczających oraz niezbędnymi poszerzeniami. Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Zdaniem organu nadzoru parametry dróg powinny być szczegółowo doprecyzowane. W toku postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnił, że tereny dróg w przedmiotowym planie to tereny o nieregularnych kształtach, stanowiących wieloboki o zróżnicowanych kątach, które nie mogą być ujęte w parametr cyfrowy. Są częścią wyłącznie komunikacji wewnętrznej i nie wchodzi w skład systemu komunikacji a ich zadaniem jest możliwość zapewnienia dostępu do zewnętrznego układu komunikacji drogowej.

Zdaniem organu nadzoru nie można zgodzić się z twierdzeniem, że wskazana droga jest tylko drogą wewnętrzną i jako taka nie wchodzi w skład systemu komunikacji. Sam fakt, że poprzez ten teren, jak i teren KDW umożliwiony jest dostęp, dla terenu U, do zewnętrznego układu komunikacji drogowej powoduje, że obie te drogi wchodzi w skład systemu komunikacji. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w miejscowym planie należy obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia te powinny, zgodnie z cytowanym rozporządzeniem, zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami. Wymogów tych nie spełniają zapisy § 21 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały. W tekście planu nie zawarto parametrów dróg, a jest to obligatoryjny element planu miejscowego. Paragraf 4 rozporządzenia, konkretyzujący przepis ustawy, wyklucza zamieszczenia jedynie przebiegu linii rozgraniczających na rysunku planu.

Zdaniem organu przywołane przepisy wskazują na to, że zarówno ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji jak i Minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, jak i drogi wewnętrzne.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 5 kwietnia 2013 r. Rada Miejska Dzierżoniowa wniosła o oddalenie skargi.

Uzasadniając wniosek Rada podała m.in., że obszar objęty zmianą planu miejscowego stanowi fragment miasta po nieistniejącym kompleksie przemysłowym, w dużej części zabudowany, na którym podziały i regulacje własnościowe dokonywane były przez syndyka, a więc bez poszanowania obowiązujących przepisów odrębnych. Przedmiotowa zmiana zainicjowana została uchwałą Rady Miejskiej na wniosek 2-ch głównych inwestorów, którzy dysponują powierzchnią działek objętych planem na poziomie powyżej 90%.

W związku z tym, że jak wspomniano wcześniej oraz jak wynika to z materiałów geodezyjnych, obszar jest w znacznym stopniu zabudowany, co sprawia, że procedura scalania i podziału nieruchomości w praktyce nie znajduje warunków do jej stosowania. Po wyłączeniu terenów zabudowanych wraz z niezbędnym „kołnierzem” oraz infrastrukturą techniczną związaną z funkcjonowaniem istniejących obiektów – enklawy gruntów, rozrzucone pomiędzy działkami zabudowanymi, nie mogłyby nawet teoretycznie podlegać wymienionej procedurze, nie stanowią bowiem „ciągłej części powierzchni”, stanowiącej element ustawowego określenia pojęcia działka gruntu.

Podsumowując przedstawioną w tym zakresie argumentację Rada Miejska Dzierżoniowa – powołując się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjęte w wyroku z dnia 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 814/12) – wyjaśniła, że biorąc pod uwagę specyfikę i sposób zainwestowania obszaru należało odstąpić od kwestionowanych ustaleń (t.j. ustaleń w zakresie scalania i podziału nieruchomości).

Ponadto Rada – odnosząc się do wskazywanego w skardze zapisu § 21 ust. 1 zaskarżonej uchwały – podała, że zgodnie z intencją ustawodawcy zakres regulacji dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji winien zawierać określenie układu komunikacyjnego, parametry, oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W omawianym przypadku zapisy § 21 ust. 1 pkt 1 przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszą się do dwóch niezależnych terenów o nieregularnych kształtach, stanowiących wieloboki różnoramienne o zróżnicowanych kątach, które są częścią wyłącznie komunikacji wewnętrznej (KDW i KDW(L)), nie wchodzą zaś w układ/system komunikacji publicznej.

W istniejącej sytuacji, wyznaczona powierzchnia komunikacyjna nie może być ujęta w parametr cyfrowy, jej zadaniem bowiem jest możliwość zapewnienia dostępu do zewnętrznego układu komunikacji drogowej. Uwzględniając poszanowanie praw własności oraz istniejące zainwestowanie a także fakt, że odnosi się do rozstrzygnięć wewnętrznych (brak ulic i dróg publicznych) – nie musi stanowić obowiązkowego ustalenia planu - stan faktyczny wskazuje na potrzebę przyjęcia innego rozwiązania.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 3 lipca 2013 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniosła o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podjął orzeczenie w sprawie po rozważeniu następujących okoliczności faktycznych i prawnych:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Kwestionując uchwałę Rady Miejskiej w Dzierżoniowie z dnia 24 września 2012 r. Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w całości, wskazując na naruszenie zasad uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a konkretnie art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 powoływanego wcześniej rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszenia zasad sporządzania planu organ nadzoru dopatruje się w wadliwości zapisów określających szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, co w konsekwencji uprawniło skarżący organ nadzoru do uznania, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Dzierżoniowie nie zamieściła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Brak tego obligatoryjnego elementu planu – niezależnie od zasadności drugiego z zarzutów – prowadzić bowiem musi do stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Przystępując do szczegółowych rozważań w tym zakresie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki - art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253–254).

Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpli-

wie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregoś z tych punktów, w treści projektu planu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Według art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym - szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (pkt 8). Do szczegółowania wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 przywołanego wyżej rozporządzenia, w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004, Nr 261, poz.2603 z późn. zm. – zwanej dalej u.g.n.). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić zarówno z urzędu (co koreluje z treścią art. 22 u.p.z.p.) jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału (tak E. Mzyk [w:] G. Bieniek, E. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Warszawa 2008 r. s. 398–399). Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt. 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenia procedury scalenia i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości. W ślad za przedstawionym wcześniej poglądem doktryny, stwierdzić zatem można, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Scalenie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowania według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz C.H. Beck 2009).

Istotą tej instytucji jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów oraz doprowadzenie do powstania optymalnej struktury obszarowej.

W zaskarżonej uchwale Rada Miejska Dzierżoniowa przyjęła postanowienia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem, zawierając je w § 16 tego aktu. Takie działanie organu uchwałodawczego uprawnia do stwierdzenia, że jego zamiarem było zamieszczenie w projekcie planu tego obligatoryjnego elementu aktu planistycznego i jednocześnie czyni niezasadnym twierdzenie sformułowane w odpowiedzi na skargę, że specyfika przedmiotowego obszaru pozwalała na odstąpienie od obowiązku określenia w przyjmowanym planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Decydując się na ich sformułowanie w § 16 przedmiotowej uchwały planistycznej Rada była zobligowana do podporządkowania się wymogom powoływanego wcześniej § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i określenia wszystkich wskazanych w tym przepisie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek. Ten parametr nie został w zaskarżonej uchwale określony.

Należy też podkreślić, że - jak wprost wynika z ustawy - warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości powinny być w planie miejscowym określone w sposób szczegółowy. Podane w § 4 pkt 8 rozporządzenia parametry działek to tylko minimalna ilość elementów tworzących zasady scalania i podziału których określenie w planie, uznano za konieczne. W akcie wykonawczym wskazano jednak, że treść planu powinna precyzować „w szczególności” te parametry, co nie oznacza, że tylko do tych parametrów postanowienia planu w omawianym zakresie powinny się ograniczać. Prawidłowo sporządzony plan powinien wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. (II OSK 424/10) „... Plan miejscowy, jako przepis prawa miejscowego, zawarte w nim zagadnienia powinien regulować w sposób jednoznaczny nienaruszający wątpliwości interpretacyjnych. Znaczenia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można bowiem domniemywać. Dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należałoby korzystać z zasad techniki prawodawczej o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).”

Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody prawne skład orzekający - podziеляjąc stanowisko Wojewody Dolnośląskiego stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że plan dotknięty brakami nie może funkcjonować. Naruszenie przez Radę Miejską Dzierżoniowa przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 wskazanej powyżej ustawy zdeterminowało ocenę Sądu i rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie.

Dodatkowo Sąd uznał za właściwe wyjaśnić, że wobec zapisów zawartych w § 4 pkt 8 i w § 21 ust. 3 zaskarżonej uchwały oraz wobec argumentacji przedstawionej przez Radę Miejską Dzierżoniowa w odpowiedzi na skargę w odniesieniu do zasad modernizacji, zabudowy i budowy systemów komunikacji nie zaakceptował zarzutów Wojewody Dolnośląskiego sformułowanych w uzasadnieniu skargi, a dotyczących zapisów § 21 ust. 1 przedmiotowego aktu planistycznego.

Ocena Sądu w tym zakresie nie miała jednak wpływu na orzeczenie wydane w tej sprawie ze względu na kwalifikację przyjętą dla wadliwości § 16 zaskarżonej uchwały.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny - uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne - stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 zaskarżonej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią przepisu art. 200 tej samej ustawy procesowej, z którego wynika, że w razie uwzględnienia skargi przez Sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Za tak określone koszty Sąd uznał taryfowo określone wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego organu nadzoru.