



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 marca 2012 r.

Poz. 869

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 266/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 października 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Halina Kremis
Sędziowie Sędzia WSA	– Alicja Palus (spr.)
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Protokolant Starszy asystent sędziego	– Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 października 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 21 września 2010 r. nr XLVII/426/10

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica, gmina Kąty Wrocławskie

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 21 września 2010 r. Nr XLVII/426/10 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.) 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.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 24 lipca 2008 r. nr XII/209/08 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sośnica-Różaniec, gmina Kąty Wrocławskie dla obszaru wsi Sośnica w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy, po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie, uchwalonym przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich uchwałą z dnia 12 października 2006 r. nr LVI/403/06, Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica, gmina Kąty Wrocławskie.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Miejska zamieściła: ustalenia ogólne (Rozdział 1), Ustalenia dla całego obszaru objętego planem (Rozdział 2), Ustalenia dla terenów (Rozdział 3), 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.

W dniu 25 marca 2011 r. Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanej oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 53 § 1 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.) – skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną we wstępie uchwałę w określonym zakresie.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 5, § 3 pkt 4, § 5 pkt 2, § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d”, § 11 ust. 3 pkt 4, § 12 ust. 3 pkt 4 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia orientacyjnych linii rozgraniczających tereny dróg wewnętrznym (KDW) od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN) oraz terenów zabudowy usługowej (U), zarzucając jednocześnie naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 i art. 28 ust. 1 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez § 2 pkt 5, § 3 pkt 4, § 5 pkt 2, § 11 ust. 3 pkt 4, § 12 ust. 3 pkt 4 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały oraz załącznik nr 1 do tej uchwały w zakresie ustalenia orientacyjnych linii rozgraniczających tereny dróg wewnętrznych (KDW) od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN) oraz terenów zabudowy usługowej (U) i naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d” wskazywanej uchwały.

W skardze przedstawiono również szczegółową, wyczerpującą argumentację dla uzasadnienia podniesionych zarzutów. W tym zakresie Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił m.in., że zgodnie z § 2 pkt 5 uchwały nr XLVII/426/10: „Określenia stosowane w uchwale oznaczają: 5) orientacyjne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania – orientacyjny przebieg linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu z dopuszczeniem korekty przebiegu tej linii”, natomiast w § 3 pkt 4 uchwały czytamy: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu 4) orientacyjne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”.

Według § 5 pkt 2 uchwały nr XLVII/426/10: „Obowiązują następujące ustalenia dotyczące ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 2) orientacyjne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania mogą być równocześnie liniami podziałów geodezyjnych;”. W świetle § 11 ust. 3 pkt 4 przedmiotowej uchwały: „Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [IMN – funkcja podstawowa: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna] obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu: 4) dopuszcza się drogę wewnętrzną o szerokości minimalnej wynoszącej 8 m.”.

Podobne postanowienie zawiera § 12 ust. 3 pkt 4 („Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [2MN – funkcja podstawowa: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna] obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu: 4) dopuszcza się drogę wewnętrzną o szerokości minimalnej wynoszącej 8m.”) oraz § 17 ust. 2 pkt 3 („Na terenie, o którym mowa w ust. 1 [KDW – funkcja podstawowa: droga wewnętrzna] obowiązują następujące ustalenia dotyczące zagospodarowania terenu: 3) obowiązuje szerokość w liniach rozgraniczających minimum 8 m.”) tej uchwały.

Na rysunku planu stanowiącym załącznik graficzny nr 1 do przedmiotowej uchwały, orientacyjne linie rozgraniczające oddzielają teren dróg wewnętrznych (KDW) od terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN) oraz od terenu zabudowy usługowej (U).

Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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 powyższego przepisu wynika, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Ponadto w art. 16 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, przy uwzględnieniu w szczególności wymogów dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. W § 7 pkt 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) Minister Infrastruktury postanowił, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 tego rozporządzenia postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego

powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, ww. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego postanowienia zawarte w § 2 pkt 5, § 3 pkt 4, § 5 pkt 2, oraz § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały przedmiotowej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakim są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania poprzez zmianę położenia tych linii. W przypadku linii oddzielających teren dróg wewnętrznych (KDW) od terenu zabudowy usługowej (U) i terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN) uchwała dopuszcza szerokość minimalną 8m między liniami rozgraniczającymi tereny dróg od pozostałych terenów. Zawarte w § 17 ust. 2 pkt 3 określenie „minimum” może oznaczać, że szerokość wspomnianych linii rozgraniczających może ulec zwiększeniu, doprowadzając w ten sposób de facto do zmiany przeznaczenia części sąsiednich terenów usług i zabudowy mieszkaniowej w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem organu nadzoru działania takie mogą 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, a o tym w jakim zakresie „przesuwana” będzie orientacyjna linia przeznaczenia terenu decydować będzie inny organ, mimo że określenie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto Wojewoda Dolnośląski podkreślił w uzasadnieniu, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, że linie rozgraniczające mają na celu rozdzielenie na rysunku planu terenów, dla których w tym planie przewiduje się określone, różne przeznaczenia, a zatem różne ustalenia.

Orientacyjne linie rozgraniczające nie wytyczają jasno terenu objętego ustalonym przeznaczeniem.

Organ nadzoru zwrócił też uwagę, że tryb sporządzania i uchwalania planu został szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w myśl art. 27 tej ustawy stosowanie procedury określonej w art. 17 dotyczy również uchwalania zmian planu obowiązującego. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego ma konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych, dlatego ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany.

Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił jednocześnie, że podobne uwagi należy odnieść do postanowień zawartych w § 11 ust. 3 pkt 4 i § 12 ust. 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały, które dopuszczają możliwość wyznaczenia dodatkowych dróg wewnętrznych w planie nieprzewidzianych o szerokości 8 m lub większej, nieokreślonej na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (1MM, 2MN) bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu.

W dalszej części uzasadnienia organ nadzoru wskazał, że w § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d” przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „3) w strefie, o której mowa w pkt 2 [strefa „O W” ochrony zabytków archeologicznych]”, należy uzgadniać prace ziemne związane z realizacją budynków i budowli z właściwymi służbami ochrony zabytków; 4) dla obiektu znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków ustala się obowiązek: (...) d) wszelkie prace budowlane, również te związane ze zmianą funkcji obiektu należy uzgadniać z właściwymi służbami ochrony zabytków.”.

Powyższymi uregulowaniami Rada wprowadziła obowiązek uzgadniania z właściwymi służbami ochrony zabytków wszelkich prac budowlanych podejmowanych w strefie ochrony zabytków archeologicznych (OW) oraz dotyczących obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie, a wynikającą z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zawarte w tym przepisie upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlane-

go zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Organ nadzoru podkreślił, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, a podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej.

W ocenie organu za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej. Należy jeszcze podkreślić, że ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Miejska wprowadzając taki obowiązek również w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy „OW” ochrony zabytków archeologicznych przekroczyła zatem swoją kompetencję.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 26 kwietnia 2011 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich wniosła o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu tego wniosku Rada wyjaśniła m.in., że użyte przez ustawodawcę w wart. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania” nie zawiera żadnych ograniczeń (nakazów lub zakazów). Przepisy te nie wskazują także, że linie rozgraniczające powinny być ustalone jednoznacznie. Oznacza to, że skoro plan miejscowy wprowadza linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, to bez znaczenia jest, że określa je jako orientacyjne. Przyjęcie takiego nazewnictwa nie oznacza istotnego naruszenia prawa, skoro zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zawiera żadnych ograniczeń, stanowiąc jedynie o przeznaczeniu terenów i liniach rozgraniczających.

Ponadto w odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podała, że również zarzut, iż określenie „minimum” użyte w § 17 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały może oznaczać, że szerokość wspomnianych linii rozgraniczających może ulec zmianie, tj. zwiększeniu, doprowadzając w ten sposób „de facto” do zmiany przeznaczenia części sąsiednich terenów usług i zabudowy mieszkaniowej w sposób pomijający tryb przewidziany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest zasadny. Zaskarżona uchwała nie dopuszcza możliwości dowolnego określenia zasad postępowania przy uchwalaniu planu miejscowego, jak i wprowadzeniu do niego zmian. Nie ma żadnych podstaw do wnioskowania, że przesunięcie linii rozgraniczających, wynikające z uzgodnień lub podziałów terenu prowadzi do zmiany przeznaczenia terenów sąsiednich. Możliwość przesunięcia linii rozgraniczających dotyczy wyłącznie parametrów drogi wewnętrznej i została w treści uchwały zdefiniowana, a zapisy dotyczące orientacyjnych linii rozgraniczających nie budzą wątpliwości co do przeznaczenia poszczególnych terenów, ponieważ każdy teren wydzielony tymi liniami ma określone (obowiązujące) przeznaczenie, ewentualne przesunięcie linii rozgraniczających tego przeznaczenia nie zmienia.

Zdaniem Rady nie jest też zasadny zarzut, że przepis § 11 ust. 3 pkt 4, § 12 ust. 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały dopuszcza możliwość wyznaczenia dodatkowych dróg wewnętrznych w planie nie przewidzianych o szerokości 8 m, bądź większej nieokreślonej na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (1MN, 2MN) bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu, co może zdaniem Wojewody, doprowadzić do dodatkowego przeznaczenia pod drogi wewnętrzne o nielimitowanej szerokości a w konsekwencji wykluczyć sytuacji całkowitej zmiany przeznaczenia terenów 2MN i U. Taki wniosek jest całkowicie nieuprawniony. Zaskarżona uchwała określa przeznaczenie terenów oznaczonych jako MN i U (odpowiednio: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny zabudowy usługowej). Przeznaczenie tych terenów w całości na drogi

wewnętrzne oznaczałyby działanie niezgodne z zapisami planu miejscowego. Zapisy planu miejscowego wskazują jednoznacznie przeznaczenie podstawowe dla poszczególnych terenów. Zgodnie z § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały przeznaczenie podstawowe powinno dominować w danym terenie w sposób określony w ustaleniach planu miejscowego. Nie ma więc możliwości, aby inny sposób zagospodarowania dominował na przedmiotowych terenach. Podział terenu w taki sposób byłby niedopuszczalny. Natomiast ewentualne (dopuszczalne) usytuowanie na tych terenach drogi wewnętrznej ma na celu właśnie ochronę prawa własności, a nie naruszenie tego prawa. O ilości działek budowlanych, dla których plan miejscowy określa minimalne powierzchnie, może zdecydować właściciel nieruchomości. Możliwa będzie sytuacja, że tereny oznaczone symbolami MN i U stanowiąc będą odpowiednio jedną działkę i nie będzie wytyczana droga wewnętrzna. Może wystąpić także sytuacja wyznaczenia większej ilości działek, o minimalnych powierzchniach ustalonych w zapisach planu. Wtedy w celu poprawnego ich skomunikowania konieczne będzie wskazanie przebiegu drogi wewnętrznej, która nie będzie terenem publicznym, o minimalnych parametrach wskazanych w planie.

W zakończeniu odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich – odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d” zaskarżonej uchwały – wyjaśniła, że zawarte w kwestionowanych zapisach ustalenia są wynikiem treści wniosku złożonego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz późniejszych uzgodnień w tej kwestii. Uzgodnienie jako wiążące organ stanowiący przesądziło o treści postanowień § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d” zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie w dniu 7 lipca 2011 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że rozszerza zakres skargi i wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wcześniej powoływanego. Zarzut ten – z dodatkowym wskazaniem na naruszenie art. 102 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 tej ustawy – oraz jego uzasadnienie zostały przedstawione w piśmie procesowym z dnia 11 lipca 2011 r. w przedmiocie rozszerzenia skargi.

Z treści pisma wynika, że organ nadzoru stwierdził, iż podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Kątach Wrocławskich nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ wyjaśnił, że w § 9 zaskarżonej uchwały postanowiono: „Obowiązują następujące ustalenia dotyczące podziału oraz scalania i podziału nieruchomości:

- 1) dopuszcza się podziały oraz scalanie i podział nieruchomości;
- 2) dopuszcza się wydzielenie działek budowlanych wyłącznie z bezpośrednim dostępem do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej;
- 3) minimalne powierzchnie działek budowlanych dla terenów MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) zgodnie z § 11 i § 12”.

Wojewoda Dolnośląski zaznaczył przy tym, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Dodatkowo w zależności od potrzeb w miejscowym planie określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 Ustawy). 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.

W przypadku zaskarżonej uchwały ustalone zostały jedynie parametry działek w postaci minimalnej powierzchni działek budowlanych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej brak jest natomiast pozostałych parametrów działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości określonych w przedmiotowym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

Wskazał również, 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. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym

albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Dodatkowo Wojewoda Dolnośląski odwołał się do treści wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, dotyczących przedmiotowej kwestii.

W dalszej części pisma organ nadzoru ponownie odniósł się do treści postanowień § 11 ust. 3 pkt 4 i § 12 ust. 3 pkt 4 zaskarżonej uchwały, dopuszczających lokalizację dróg wewnętrznych na terenach 1 MN i 2MN, podając, że skoro Rada przewiduje na terenie objętym planem miejscowym lokalizację dróg wewnętrznych, to powinna ująć obszar tych dróg jako odrębny teren i poczynić dla niego stosowne ustalenia.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego Rada decydując o wyznaczeniu terenu dróg wewnętrznych powinna uczynić to w drodze procedury określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyodrębniając drogi wewnętrzne spośród innych terenów wyznaczonych w planie. W celu poprawnego skomunikowania terenów MN, na które powołuje się strona przeciwna, i zachowania zgodności ustaleń planu z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz cytowanymi wyżej przepisami rozporządzenia, należało wyznaczyć poza terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) teren dróg wewnętrznych w sposób umożliwiający zapewnienie komunikacji znajdujących się na terenach MN działek budowlanych.

W doręczonym Sądowi w dniu 1 sierpnia 2011 r. piśmie procesowym Burmistrz Kątów Wrocławskich w imieniu Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich oświadczyła, że po przeanalizowaniu zarzutów organu nadzoru Rada Miejska w dniu 22 lipca 2011 r. podjęła uchwałę nr XI/105/II w sprawie uchylenia uchwały nr XLVII/426/10 z dnia 21 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie drogi wojewódzkiej i rzeki Bystrzycy we wsi Sośnica, gmina Kąty Wrocławskie. W uzasadnieniu uchwały uchylającej uwzględniono argumenty powoływane przez organ nadzoru i stwierdzono, że uchwała nr XLVII/426/10 nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

W piśmie przedstawiono również wniosek o umorzenie postępowania.

Wojewoda Dolnośląski odpowiadając na wezwanie Sądu oświadczył w piśmie procesowym z dnia 12 sierpnia 2011 r., że podtrzymuje skargę wniesioną w tej sprawie, a wobec uchwały nr XI/105/11 wydane zostanie rozstrzygnięcie nadzorcze na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 27, art. 28 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na rozprawie w dniu 20 października 2011 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że podtrzymuje skargę i wnioski w niej zawarte oraz złożył do akt odpis rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 sierpnia 2011 r. stwierdzającego nieważność uchwały nr XI/105/11 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 22 lipca 2011 r.

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 w jej rozszerzonym zakresie, 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 Gminy Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 25 marca 2011 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, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 tej ustawy w związku z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 4 pkt 8 powoływanego uprzednio rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszenia zasad sporządzania planu organ nadzoru dopatruje się w braku właściwych zapisów określających szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

Brak tego obligatoryjnego elementu planu – niezależnie od zasadności pozostałych zarzutów – powodować musiał konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały. Z tego względu, ocena zasadności zarzutu w tym przedmiocie miała znaczenie pierwszorzędne, mimo uznania go przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich.

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. Niewątpliwie 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 bezwzględnego, 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 któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu 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). Doszczegółowienie 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 miejscowym 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 scalania 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 wieczystych 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.

Zdaniem Sądu prawidłowo organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność odróżnienia instytucji scalania i podziału nieruchomości od instytucji podziału nieruchomości pomimo, że niewątpliwie celem ich obu jest doprowadzenie do powstania takich nieruchomości, które będą mogły być samodzielnie i racjonalnie zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego. Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C.H. Beck 2009). Jak zauważył organ nadzoru, procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 u.g.n.) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że część tekstowa przedmiotowego planu nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości spełniających wymagania art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W niniejszej sprawie nie wykazano również, aby w terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. 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 nienasuwający 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 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 u.p.z.p. Jak słusznie zauważa organ nadzoru w piśmie procesowym w przedmiocie rozszerzenia skargi nie można zapisów zawartych w § 9 zaskarżonej uchwały uznać za odpowiadające wymogom wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z p 4 pkt 8 powoływanego rozporządzenia. Pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że plan dotknięty brakami nie może funkcjonować obrocie prawnym. Naruszenie przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 powoływanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdeterminowało ocenę Sądu i rozstrzygnięcie wydane w przedmiotowej sprawie. Sąd uznał jednak za celowe wyjaśnić, że podziela zarzut Wojewody Dolnośląskiego przedstawiony w skardze, odnoszący się do zapisów zawartych w § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d” zaskarżonego aktu planistycznego, w których organ uchwałodawczy gminy przyjmując ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowił, że: w strefie, o której mowa w pkt 2 (tj. w strefie ochrony zabytków archeologicznych) należy uzgadniać prace ziemne związane z realizacją budynków i budowli z właściwymi służbami ochrony zabytków (pkt 3); dla obiektu znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków ustala się obowiązek (...): wszelkie prace budowlane, również te związane ze zmianą funkcji obiektu należy uzgadniać z właściwymi służbami ochrony zabytków (pkt 4 lit. „d”).

W ocenie Sądu tak sformułowane obowiązki pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane przez organ nadzoru zapisy należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione przekroczenie kompetencji prawodawczej rady gminy. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny.

Istotne jest, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.] – zwanej dalej u.o.z.).

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 terenu, 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. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie 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 – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2 poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39).

Niewątpliwie ustalenia zasad ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są – zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Istotne jest również, że ustalenia zawarte w zakwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego fragmencie § 7 pkt 3 i pkt 4 lit. „d” zaskarżonego aktu w sposób nieuprawniony wprowadzają dodatkowe obowiązki na uczestników procesu inwestycyjnego, a ponadto modyfikują przepis art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie akceptuje też zawarty w skardze zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez postanowienia przyjęte w § 2 pkt 5, § 3 pkt 4, § 5 pkt 2, § 11 ust. 3 pkt 4, § 12 ust. 3 pkt 4 oraz w § 17 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały i załącznik nr 1 do tego aktu w zakresie ustalenia orientacyjnych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w tym rozgraniczających tereny dróg wewnętrznych (KDW) od terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN) oraz terenów zabudowy usługowej (U), których konsekwencją może być zmiana przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1 MN i 2 MN i U w nieokreślonym zakresie i bez zachowania procedury nakazanej przepisem art. 17 w zw. z art. 27 wskazanej powyżej ustawy. Na terenach tych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługi dopuszcza się sytuowanie dróg wewnętrznych (w orientacyjnych liniach rozgraniczających) o minimalnej szerokości 8 m (§ 11 ust. 3 pkt 4, § 12 ust. 3 pkt 4, § 17 ust. 2 pkt 3).

Określenie „minimum” stwarza zagrożenie dowolnego dysponowania terenami sąsiednimi i dokonania faktycznej zmiany przeznaczenia tych terenów, określonego w planie miejscowym w sposób niedozwolony.

Prowadzić to może również do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. Na aprobatę zasługuje przy tym twierdzenie organu nadzoru o konieczności formułowania jednoznacznie i konkretnie zapisów planistycznych określających przeznaczenie terenów oraz przedstawiania w sposób czytelny i precyzyjny linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w części graficznej planu miejscowego.

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.