

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*

## 2054



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.399.2011.JK8

Wrocław, dnia 9 czerwca 2011 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miejskiej w Górze nr IX/71/11 z dnia 6 maja 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Osetno.

### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 6 maja 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w nawiązaniu do uchwały Rady Miejskiej w Górze nr XLVI/324/10 z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Osetno, po stwierdzeniu zgodności ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Góra, Rada Miejska w Górze podjęła uchwałę nr IX/71/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Osetno.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 13 maja 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Podjętą przedmiotową uchwałę jej § 13 Rada zatytułowała jako szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, oraz podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W § 13 przedmiotowej uchwały Rada zawarła następujące zapisy:

Ustalenia w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, oraz podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustala się:

- 1) nie ustala się terenów wymagających obligatoryjnie scalenia i podziału nieruchomości;
- 2) dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem MW, nie dopuszcza się wydzielania nowych działek budowlanych;
- 3) dla terenów zabudowy mieszkaniowej o niskiej intensywności, oznaczonych na rysunku planu symbolem MN:
  - a) wydzielone działki są przeznaczone na lokalizację zabudowy w układzie wolnostojącym,
  - b) szerokość elewacji frontowej działek przeznaczonych na zabudowę nie powinna być mniejsza niż 20 m, a w przypadku pojedynczych działek położonych pomiędzy nieruchomościami z zabudową istniejącą w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały – 18 m,
  - c) powierzchnia działek przeznaczonych pod nową zabudowę nie może być mniejsza niż 900 m<sup>2</sup>, z wyjątkiem pojedynczych działek położonych pomiędzy działkami zabudowanymi, na obszarach historycznie ukształtowanej zabudowy wiejskiej, pod warunkiem podporządkowania jej lokalizacji zasadom kontynuacji układu urbanistycznego, w tym linii zabudowy odpowiadającej zabudowie istniejącej na sąsiednich działkach dopuszcza się scalanie gruntów;
- 4) dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonej na rysunku planu symbolem RM:
  - a) powierzchnia nowo wydzielonych działek nie mniej niż 2000 m<sup>2</sup>,
  - b) dopuszcza się scalanie gruntów,
  - c) dopuszcza się wtórny podział działek na terenach zabudowanych;
- 5) dla terenu obsługi produkcji oznaczonego na rysunku planu symbolem RU:
  - a) powierzchnia nowo wydzielonych działek nie mniej niż 2000 m<sup>2</sup>,
  - b) dopuszcza się scalanie gruntów,
  - c) dopuszcza się wtórny podział działek na terenach zabudowanych;
- 6) dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem U wprowadza się zakaz podziałów działek;
- 7) dla terenów zabudowy usług kultury oznaczonych na rysunku planu symbolem UK wprowadza się zakaz podziałów działek;
- 8) dla terenów zabudowy usług turystyki oznaczonych na rysunku planu symbolem UT wprowadza się zakaz podziałów działek;
- 9) dla terenu usług sportu i rekreacji oznaczonego na rysunku planu symbolem US:
  - a) powierzchnia działek przeznaczonych pod nową zabudowę nie może być mniejsza niż 1200 m<sup>2</sup>,
  - b) dopuszcza się scalanie gruntów,
  - c) dopuszcza się wydzielanie dróg wewnętrznych
- 10) dla terenu zieleni parkowej z usługami oznaczonego na rysunku planu symbolem ZP/U nie dopuszcza się podziału nieruchomości.

Powyższym zapisem § 13 przedmiotowej uchwały Rada w sposób zobowiązujący ustaliła minimalne powierzchnie działek, jakie mogą zostać utworzone w wyniku podziału nieruchomości oznaczonych symbolami MN, RM, RU i US. Z kolei w przypadku terenów oznaczonych symbolami U, UK, UT, ZP/U Rada wprowadziła zakaz podziałów działek.

W ocenie organu nadzoru z treści § 13 przedmiotowej uchwały jednoznacznie wynika, że Rada uregulowała kwestie dotyczące podziału nieruchomości, mianowicie tzw. podziału geodezyjnego, a nie scalania i podziału, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na fakt, że Rada stanowiła odnośnie podziału geodezyjnego wskazuje również jednoznaczne wskazanie przez nią w tytule § 13, że zawiera on regulacje dotyczące nie tylko zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ale także dotyczące podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Na określenie przez Radę zasad podziału geodezyjnego wskazuje również zapis zawarty w § 13 pkt 4 lit. c, § 13 pkt 5 lit. c.

Brak określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie 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.

Zaznaczyć należy, że art. 15 ust. 2 ustawy wskazuje obowiązkowy zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 8 ww. przepisu ustawy, 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 powołanej ustawy). Z kolei § 4 pkt 8 rozporządzenia 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.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego 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, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Warto zauważyć, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości. 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.

Wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. W pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. 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.

Wynikiem scalenia i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalenia i podziału zachodzi wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału.

Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. W pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle powyższych rozważań stwierdzenia wymaga, że w tekście przedmiotowego planu Rada nie zawarła zapisów dotyczących warunków scalenia i podziału nieruchomości spełniających wymagania z art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zaznaczyć należy, 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.

Powyższe stanowisko potwierdza również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w uzasadnieniu wyroku z 5 listopada 2010 r. w sprawie II SA/Wr 375/10 podkreślił, iż 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.

Ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, 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. Jak podkreśla Z. Niewiadomski w Komentarzu do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie), s. 255-256, „w przypadku uchwały w sprawie przyjęcia studium bądź planu miejscowego, nieważnością uchwały w całości lub w części skutkować będzie istotne naruszenie trybu sporządzania, ale już każde naruszenia zasad sporządzania studium oraz każde naruszenie właściwości organów, co stanowi odmienne rozwiązanie od generalnie przyjętego w ustawie o samorządzie gminnym.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 114/08, wskazał, że „Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń.”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 585/08, odnosząc się do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego określił, że „Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem takiego aktu, a więc: zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego jego zawartość określają (część tekstowa i graficzna, prognoza oddziaływania na środowisko) art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, przedmiot (a więc wprowadzane ustalenia) określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

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.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, zasadne jest orzeczenie o 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.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie z istotnym naruszeniem prawa również poszczególnych jej regulacji.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada w § 17 określiła wysokość stawek procentowych, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstępowanie nadzorcze dotyczące przedmiotowej uchwały ujawniło, że w punkcie 1 paragrafu 17 Rada określiła rów-

niez wysokość stawki procentowej dla terenów oznaczonych symbolami 21-26 RM, a w punkcie 4 dla terenu 3 RU. Tymczasem w treści planu i na jego rysunku nie występują tereny oznaczone tymi symbolami.

Organ nadzoru pismem Nr NK-N.4131.399.2011 z dnia 27 maja 2011 r. wystąpił do Burmistrza Góry o wyjaśnienie powyższego.

Odpowiadając na zapytanie organu nadzoru Burmistrz pismem nr PRI.6723.36.2011 z dnia 3 czerwca 2011 r. wskazała, że w wyniku zmian wprowadzanych w trakcie sporządzania projektu planu, w tym dotyczących numeracji terenów, w § 17 określającym wysokość stawki procentowej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostały zapisy, które powinny być wycofane, dotyczące terenów 21-26 RM oraz 3 RU. Pozostawienie powyższego zapisu nie spowoduje naliczania opłaty planistycznej dla ww. terenów, ponieważ takie tereny nie występują. Ze względu na brak odniesienia pozostawienie zapisu w obecnym brzmieniu nie spowoduje żadnych skutków prawnych.

W ocenie organu nadzoru nie można jednak uznać, że omyłkowe, jak wskazują na to wyjaśnienia Burmistrza, pozostawienie w treści przedmiotowej uchwały zapisów dotyczących stawki procentowej, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w § 17 pkt 1 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami 21-26 RM, a w punkcie 4 tego paragrafu dla terenu 3 RU, nie pociągnie za sobą „żadnych skutków prawnych”. Tereny o takich symbolach nie występują w granicach opracowania planu.

Opłata, którą Rada ustaliła w § 17 przedmiotowej uchwały, pozostaje w ścisłym związku z planem zagospodarowania przestrzennego, w którym została określona jej wysokość. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru powyższe oznacza, że opłata, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jaka będzie pobierana w związku z zaistnieniem sytuacji przewidzianych w tej regulacji, może dotyczyć tylko i wyłącznie terenów objętych ustaleniami planu.

W § 17 przedmiotowej uchwały Rada określając wysokość ww. stawek opłat w punkcie 1 wskazała, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1 MN do 18 MN, **1 RM do 26 RM** będzie to opłata w wysokości 15%. Z kolei w punkcie 4 postanowiła, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1 RU do 3 RU** w wysokości 10%.

Tymczasem określając tereny jakie występują w przedmiotowym planie a także ustalając ich przeznaczenie w § 21 ust. 1 Rada wyodrębniła tereny 1 RM do 20 RM oraz w § 22 ust. 1 tereny 1 RU do 2 RU.

W sytuacji, gdyby było to jedyne istotne naruszenie prawa w przedmiotowej uchwale i nie zachodziłaby konieczność orzeczenia o nieważności całej uchwały, organ nadzoru nie byłby władny do stwierdzenia nieważności tylko fragmentu § 17 pkt 1 w zakresie terenów 21 RM-26 RM oraz fragmentu § 17 pkt 4 w zakresie terenu 3 RU.

Sposób sformułowania przez Radę zapisów § 17 pkt 1 i pkt 4 wiązałby się bowiem z koniecznością wyeliminowania z treści planu § 17 w fragmencie 1 RM do 26 RM i § 17 pkt 4. Powodowałoby to z kolei konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich regulacji zawierających ustalenia dotyczące terenów oznaczonych symbolami RM i RU, co związane byłoby z brakiem ustalenia stawek procentowych dla tych terenów.

Takie działanie organu nadzoru byłoby związane również z brakiem kompetencji organu nadzoru do modyfikacji woli Rady i samodzielnej zmiany przez organ nadzoru treści § 17 pkt 1 przedmiotowej uchwały.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, potwierdza podjęcie § 17 pkt 1 w fragmencie 1 RM do 26 RM oraz § 17 pkt 4 w fragmencie „do 3 RU” z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto w **§ 9 ust. 10** przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że **w strefie „OW” obserwacji archeologicznej należy wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy poprzedzić zgłoszeniem do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków**. Z kolei w **§ 9 ust. 11** Rada zawarła zapis, zgodnie z którym **w obrębie zabytkowych stanowisk archeologicznych oznaczonych na rysunku planu ustala się: 1) w obrębie stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wszelkie zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych; 2) przed przystąpieniem do prowadzenia prac ziemnych należy zawiadomić Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków**.

Należy wskazać, że w myśl 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 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala

się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego 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. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Górze, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głośzącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru uregulowania § 9 ust. 10 i § 9 ust. 11 przedmiotowej 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.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora 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 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.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w strefie „OW” ochrony konserwatorskiej, 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). Nadto należy zauważyć, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie. Tym bardziej zaś brak podstaw do wprowadzania obowiązku zgłaszania czy zawiadamiania konserwatora o zamiarze przystąpienia do robót (prac ziemnych).

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 ochrony konserwatorskiej przekroczyła zatem swoją kompetencję.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Takie stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 636/10, odnosząc się do podobnej regulacji wskazał, że nałożenie na adresatów zamieszczonych w uchwale zakazów bądź ograniczeń dodatkowego obowiązku uzgodnień z konserwatorem zabytków samo w sobie stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej, pozwalającej na wprowadzenie w planie określonych zakazów bądź ograniczeń. Ponadto Sąd ten zwrócił uwagę, że kompetencje i zakres zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków wynikają z ustawy, a rada gminy, nie jest władna modyfikować – poprzez poszerzanie kompetencji tego organu – w drodze aktu prawa miejscowego zakresu zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków w niej określonych.

Wskazania wymaga tutaj również, że ustawodawca w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w szczegółowy sposób uregulował kwestie dotyczące niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy 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.

W ustępie 2 artykułu 31 ustawodawca postanowił, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycję, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził również, że granice opracowania planu odbiegają od tych, określonych w przystąpieniu do jego sporządzenia – granica wyznaczona na etapie uchwalenia nieco różni się od tej z etapu przystąpienia (przykładowo w południowo-zachodniej części obszaru). Na etapie uzgodnienia projektu planu przez Wojewodę (listopad 2010r.) granica obszaru objętego projektem planu przebiegała w inny sposób niż na etapie jego uchwalenia (wyznaczono wówczas miejscami większy obszar niż ten określony na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu).

W związku z powyższym organ nadzoru pismem nr NK-N.4131.339.2011.JK8 z dnia 27 maja 2011 r. wystąpił do Burmistrza Góry o udzielenie wyjaśnień również w tym zakresie. Burmistrz w piśmie PRI 6723.36.2011 z dnia 3 czerwca 2011 r. wskazała, że załącznik graficzny do uchwały nr XLVI/324/10 z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Góra, obręb Osetno, był sporządzony na mapie topograficznej. Tym samym granice planu zostały określone w sposób odbiegający od granic ewidencyjnych wynikających z map zasadniczych i map ewidencji gruntów, stanowiących podstawę sporządzenia rysunku planu.

W związku z tą niespójnością przebiegu granic, pozostając w zgodzie z treścią uchwały, przyjęto, że obszar opracowania planu obejmuje obszar obrębu wsi Osetno lecz nie więcej niż w granicach wskazanych na załączniku do uchwały nr XLVI/324/10. W efekcie ustalenia uchwały w sprawie planu obrębu wsi Osetno nie wykraczają poza granice obrębu i zakresu określonego w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia. Burmistrz wskazała również, że w trakcie sporządzania projektu uchwały nie dokonywano żadnych korekt granic opracowania.

Ustawodawca mocą art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6. Z kolei jak stanowi art. 14 ust. 2 tej ustawy, integralną częścią ww. uchwały o przystąpieniu jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami stu-



dium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W ocenie organu nadzoru stosując powyższe regulacje przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, zezwalającej organowi wykonawczemu na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała ta, zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że to właśnie uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej jej załącznik stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty planem zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru przychyła się tutaj do stanowiska Z. Niewiadomskiego, mianowicie nie neguje możliwości zmiany obszaru objętego projektem planu zagospodarowania przestrzennego, z tym jednak zastrzeżeniem, że muszą to być działania podjęte przez właściwy organ i we właściwym trybie. Poszczególne regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozstrzygają, jakie czynności związane z planowaniem przestrzennym wykonuje rada gminy a jakie organ wykonawczy. Oznacza to, że zmiany obszaru objętego projektowanym planem zagospodarowania przestrzennego dokonuje wyłącznie Rada w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Działania takie nie mogą natomiast zostać podjęte dowolnie i uznaniowo przez organ wykonawczy w trakcie realizacji procedury planistycznej, powodowałyby one bowiem istotne naruszenie prawa polegające nie tylko na naruszeniu właściwości działania, ale także na istotnym naruszeniu samego upoważnienia do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazuje Z. Niewiadomski w komentarzu do art. 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego. 2 wydanie), „rada jest oczywiście nadal związana przepisami dotyczącymi (...) zachowania granic obszarów objętych planem miejscowym (...)”

Podjęcie działań zmierzających do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego związane jest zatem, w pierwszej kolejności, z precyzyjnym określeniem obszaru, dla którego plan ten będzie uchwalany. Żaden podmiot, czy to wójt realizujący procedurę planistyczną, podmioty wnoszące wnioski do projektu planu, czy też inne podmioty biorące udział w procedurze planistycznej, a na końcu również organ nadzoru i mieszkańcy danej gminy, dla której plan jest uchwalany, nie mogą mieć wątpliwości, dla którego obszaru plan ten jest sporządzany.

Skoro zatem istniały mapy zasadnicze i mapy ewidencji gruntów, na których jak wskazała Burmistrz, został sporządzony rysunek planu, takie mapy, zdaniem organu nadzoru, powinny być wykorzystane do sporządzenia rysunku przystąpienia do planu, tak aby możliwym było precyzyjne wyznaczenie granic opracowania planu.

Mając na uwadze wyjaśnienia Burmistrza w tym zakresie, organ nadzoru wskazując na powyższe, nie podnosi zarzutu sporządzenia planu dla obszaru w granicach odmiennych od tych, określonych w przystąpieniu do jego sporządzenia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*