



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1279

WYROK NR SZGN. AKT II SA/WR 760/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 grudnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Paszowice

z dnia 19 maja 2011 r. nr VI/47/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w zachodniej części wsi Kłonice

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Paszowice w dniu 19 maja 2011 r. podjęła uchwałę nr VI/47/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w zachodniej części wsi Kłonice. W podstawie prawnej przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142 poz.1591, ze zm.) oraz 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.) a także uchwałę nr XIX/I 18/2008 Rady Gminy Paszowice z dnia 5 sierpnia 2008 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru we wsi Kłonice MPZP KŁONICE-ZACHÓD. Stwierdzono także zgodność projektu planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalonego uchwałą nr XXVIII166/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. (z późn. zm.).

Rada Gminy w rozdziale I, nazwanym PRZEPISY OGÓLNE, w § 1 zatytułowanym Ustalenia ogólne określiła (między innymi), że 1. uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego MPZP KŁONICEZACHÓD dla obszaru położonego w zachodniej części wsi Kłonice, zwany dalej planem, którego

obowiązujące ustalenia o przeznaczeniu, warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zostają wyrażone w postaci: 1) rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, z podziałem na następujące części: 3 części załączniki: załącznik nr 1A, załącznik nr 1B (...) oraz załącznik nr 1C w skali 1 :5000, obejmujący pozostałe tereny (część C).

Następnie w zakresie rozdziału II uchwały – Ustalenia ogólne dla obszaru objętego planem w punkcie 7) ustalono w zakresie zasad i warunków podziału i scalania nieruchomości, że a) nowe linie podziałów będą harmonijnie nawiązywać do istniejących podziałów lub linii rozgraniczających tereny komunikacji tj. będą do nich prostopadłe lub zbliżone prostopadłych (ewentualnie równoległe lub zbliżone do równoległych), zaś w lit. b) określono, których działek powyższa zasada nie dotyczy, natomiast w lit. c) zdecydowano, że dla obiektów i terenów wpisanych do rejestru zabytków podział nieruchomości podle ograniczeniom określonym we właściwej ewidencji;

Z kolei w § 6 tego rozdziału normodawca gminny określił zasady ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej określając, że (1) ustala się strefę „K” ochrony krajobrazu, dla której obowiązują (między innymi) następujące zasady pkt 2) na planowane inwestycje, w granicach strefy „K” należy uzyskać pisemną pozytywną opinię Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W ustępie 2 z kolei postanowiono, że dla terenów położonych w granicach stanowisk archeologicznych, obowiązują (między innymi) następujące zasady: (pkt 2) w obrębie chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wszelkie zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych; pkt 3)•w wypadku robót ziemnych Inwestor winien uzyskać pozwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, określające zakres nadzoru archeologicznego.

Nadto w ustępie 3 zapisano, że w odniesieniu do obiektów nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków obowiązują zasady określone w stosownych decyzjach oraz aktach prawnych. Na obszarze objętym planem stwierdzono 1 obiekt wpisany do rejestru zabytków tj.: wieża widokowa, nr rejestru: 979L, decyzja z dnia 18 lutego 1993 r.

Wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do rejestru wymagają pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Natomiast w ustępie 4 określono, że na całym terenie objętym opracowaniem obowiązuje wymóg niezwłocznego powiadomienia przez inwestora Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o przypadkowym odkryciu, podczas robót ziemnych, przedmiotu co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem.

Skargę na tę uchwałę wniósł – na podstawie art.93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), jako organ nadzoru Wojewoda Dolnośląski. Po zweryfikowaniu wcześniejszego, zgłoszonego w skardze żądania (pod wpływem argumentów zawartych w odpowiedzi na skargę) wojewoda wycofał się z części zarzutów. Ostatecznie w piśmie procesowym z dnia 23 listopada 2011 r. wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 pkt 2, § 6 pkt 2 pkt 3 § 6 ust. 3 we fragmencie „wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do rejestru wymagają pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” oraz § 6 ust. 4 zaskarżonej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. 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) oraz istotnym naruszeniem § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 98 ze zm.). Paragrafu 7 ust. 8 we fragmencie WS1.01, WS 1.02, WS 1.03 oraz załącznika graficznego C do przedmiotowej uchwały w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami WS1.01, WS 1.02, WS 1.03 z powodu istotnego naruszenia art. 16 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że po przeanalizowaniu argumentacji Rady Gminy Paszowice, zawartej w odpowiedzi na skargę, modyfikuje zaskarżenie uchwały w następujący sposób. Skarżący w pełni podtrzymuje swoje stanowisko dotyczące upoważnienia ustawowego w zakresie kompetencji do określenia w miejscowym zagospodarowaniu przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w odniesieniu do zapisów:§ 6 ust. 1 pkt 2, § 6 ust. 2 pkt 2 i § 6 ust. 3 we fragmencie „wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do wymagają pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” oraz § 6 ust. 4 zaskarżonej uchwały. Strona skarżąca uwzględniła w części stanowisko Rady Gminy Paszowice w zakresie zarzutu podjęcia załącznika graficznego C w skali 1 :5000 z istotnym naruszeniem prawa ograniczając go do regulacji § 7 ust. 8 części tekstowej uchwały w zakresie przeznaczenia WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03 oraz załącznika graficznego C do przedmiotowej uchwały w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych symbolami WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03.

W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, załącznik graficzny może zostać sporządzony w skali 1 :5000 w sytuacji, gdy plany miejscowe sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub zakazu zabudowy. W ocenie skarżącego, żadna z tych przesłanek nie wystę-

puje w odniesieniu do przeznaczenia uregulowanego w § 7 ust. 8 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03. Nie można bowiem terenów wód powierzchniowych zakwalifikować jako lasy, ani tereny przeznaczone pod zalesienie. Nawet w sytuacji, gdyby tereny te znajdowały się na terenach oznaczonych w planie symbolem ZL 1.01, ZL 1.03, ZL 1.04 (czego nie można jednoznacznie stwierdzić), to nie oznacza, że należało by tereny te traktować jako lasy. Aby teren został uznany za las, musi spełniać wymogi określone w definicji zawartej w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. ustawy o lasach (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59), w myśl której lasem jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony;
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zdaniem organu nadzoru, tereny oznaczone w treści planu i załącznika graficznego C symbolami: WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03 żadnymi z tych elementów nie spełniają.

Nie występuje również druga przesłanka, wymieniona w art. 16 ust. 1 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a mianowicie zakaz zabudowy. uprawniająca do sporządzenia załącznika graficznego w skali 1:5000. Zapis § 7 ust. 8 pkt 1 lit. c wskazuje bowiem, że dopuszcza się lokalizację budowli drogowych takich jak mosty przeprawy itp. Co prawda przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”; jednakże jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości; pod pojęciem zakazu należy rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownika j. polskiego, pod red. S. Skorupki i in. W-wa 1969, str. 967). Pojęcia zabudowy nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budo-wy, zawartej w art. 3 Prawa budowlanego.

Gdy zaś chodzi o definicję obiektu budowlanego to wskazać należy, że została ona zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z jego treścią obiekt budowlany to budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, b) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, c) obiekt małej architektury.

Mając zatem na uwadze treść przepisów Prawa budowlanego oraz zapisu § 7 uchwały nie można wykluczyć, że w zaskarżonym przepisie uchwały mowa jest o budowli w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo budowlane. Za takim stanowiskiem przemawia literalna treść zaskarżonego zapisu, w którym wprost mowa o „budowli”.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę, a następnie w piśmie z dnia 6 grudnia 2011 r. (k. 35 akt sądowych) strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Argumentując swoje stanowisko wskazano, że odnośnie do zarzutów w kwestii zapisów konserwatorskich dokonano ich na wyraźne żądanie tego organu, a brak uzgodnienia byłby rażącym naruszeniem prawa. Odnośnie do zarzutu dotyczącego błędnej skali przy opracowywaniu planu dla terenów oznaczonych WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03, to w kwestii przeznaczenia tych terenów – wody powierzchniowe organ gminy nie zajął stanowiska, natomiast polemizował z pojęciem zakazu zabudowy uznając, że zezwolenie na budowanie budowli wodnych nie są zabudową. Autor pisma podkreśla, że na wskazanym terenie nie dopuszczono zabudowy, ani budowy, ani żadnego ze sformułowań, które dopuszczałyby wprowadzenie zabudowy na terenie ciek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nie-ważność tej uchwały w całości lub w części.

Analizując zakwestionowaną przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwałę Sąd uznał, że skarga jest zasadna i podzielił zawartą w niej (a ściślej piśmie procesowym) argumentację.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.] – zwanej dalej u.p.z.p.). 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.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez Radę obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do rejestru wymagają pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków.

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 – wszystko to zostało 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). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Sąd podziela również pogląd organu nadzoru w zakresie dotyczącym unormowań dla terenów WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03 wraz z załącznikiem graficznym C w zakresie dotyczącym terenów oznaczonych WS 1.01, WS 1.02, WS 1.03. Jak wcześniej wskazano, ustawodawca, także Konstytucyjny, szanując uprawnienie gminy do samo-dzielnego kształtowania ładu przestrzennego na jej terenie, pewne wskazówki (zasady) sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego wpisał do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzeń wykonawczych. Wśród nich ustanowił, w przepisie rangi ustawowej (!), w jakiej skali mają być opracowywane załączniki graficzne (planowe) do uchwały o planie. I tak stosownie do treści art. 16 ust. 1 tej ustawy plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000. W konsekwencji należy uznać, że analiza przywołanego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż terenów wód powierzchniowych nie sposób zaliczyć ani do terenów wyłącznie przeznaczonych gruntów do zalesienia ani takich, dla których wprowadzono zakaz zabudowy. Tym bardziej, że jak dalej trafnie w piśmie procesowym podnosi wojewoda, na omawianym terenie, objętym planem, wprowadza się możliwość lokalizacji budowli

drogowych (mosty przeprawy itp). Wymienione budowle są niewątpliwie obiektami budowlanymi, w rozumieniu ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (j. t. Dz. U. 03 Nr 207 poz.2016 ze zm.).

Przystępując teraz do przedstawienia szczegółowych motywów i powodów dla których orzeczeniem kasacyjnym została objęta jednak cała uchwała w pierwszej kolejności wskazać należy na przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., według którego 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). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje bowiem istotnego naruszenie prawa jako koniecznego warunku unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza zatem po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, tym bardziej, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 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 2005, s. 253–254). Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. W granicach wytyczonych przywołanymi przepisami prawa można zatem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. 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 całkowitą 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 i orzecznictwie przyjęto, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 154, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie tego, rada zobligowana jest zawrzeć w planie wymienione w art. 15 ust. 2 elementy. 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).

Zdaniem Sądu organ uchwałodawczy, uchwalając kontrolowany akt, popełnił dodatkowy błąd, którego, mimo prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru nie dostrzegł. Otóż jak wskazuje analiza części tekstowej planu, w zakresie przytoczonego wcześniej § 3 pkt 7 w istocie rada gminy nie określiła w nim zasad scalania i podziału nieruchomości. Wprowadzone uregulowanie określa jedynie, że „nowe linie podziałów mają harmonijnie nawiązywać do istniejących podziałów lub linii rozgraniczających tereny komunikacji tj. będą do nich prostopadłe lub zbliżone prostopadłych (ewentualnie równoległe lub zbliżone do równoległych).

Odnosnie do tego unormowania należy odwołać się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10, w którym sąd ten jednoznacznie stwierdził, że: „Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest” procedura scalenia i podziału nieruchomości /art. 101–111 u.g.n./. W tym zakresie ustawa wyznacza planowi konkretną rolę do odegrania: „Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy(...)”.

Należy zatem stwierdzić podjęcie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 93 oraz art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami /Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm./, zwanej dalej „u.g.n.”. Zgodnie bowiem z powołanym art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest niewątpliwie art. 102 u.g.n., w myśl którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy /ust. 1/. Art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że 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 wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Art. 101 ust. 1 u.g.n. stanowi natomiast, że przepisy niniejszego rozdziału /tj. „Scalenie i podział nieruchomości”/ regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Zgodnie zaś z ust. 2 art. 101 przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy /art. 102 ust. 1/. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem /ust. 2/. O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem /ust. 3/.

Procedura scalenia i podziału nieruchomości polega zatem na – jeżeli jest to zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – scaleniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scaleniem. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze uchwały. Po dokonaniu scalenia, tj. zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując należy stwierdzić, że z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. wynika uprawnienie rady do określenia w planie obowiązkowo szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla nieruchomości objętych planem jest obligatoryjne, a to z tej przyczyny, że obowiązek ten umiejscowiony został w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Doprecyzowanie tego uprawnienia określa § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego do ustawy, stosownie do którego 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. Lektura omawianego przepisu (§ 3 ust. 7 uchwały) takich unormowań niewątpliwie nie zawiera.

Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ wymienia on elementy planu fakultatywne, granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości mogą znaleźć się wśród zapisów planu w zależności od potrzeby, co oznacza, że materia ta pozostawiona została do uznania organu sporządzającego projekt planu.

Należy zwrócić przy tym uwagę na funkcjonujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że obowiązek uwzględnienia elementów z art. 15 ust. 2 ustawy nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jednakże odstępianie od określenia któregośkolwiek z tych elementów musi znajdować po pierwsze uzasadnienie w stanie faktycznym, po drugie zaś powinno zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 214/10, a także w wyroku z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10 – ustalone w planie zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości stanowią podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału na podstawie art. 101–108 u.g.n.

Reasumując, wobec stwierdzonych istotnych uchybień w zakresie zasad sporządzania kwestionowanej uchwały na zasadzie art. 141 ppsa należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152 tej ustawy.