



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 10 września 2013 r.

Poz. 4943

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 231/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 maja 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2013 r.

sprawy ze skargi Bożeny Ch. i Henryka Ch.

na uchwałę Rady Miejskiej w Pieszycach

z dnia 10 lutego 2011 r. nr V/22/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszycy Środkowe-Dorotka-Piskorzów Górny

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym 434;**
- II. stwierdza nieważność § 7 ust. 30 pkt 4 w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem RM 1.03 zaskarżonej uchwały;**
- III. stwierdza nieważność § 6 ust. 3 pkt 1, § 6 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 6 we fragmencie: „Wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do rejestru wymagają pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” zaskarżonej uchwały ;**
- IV. orzeka, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;**
- V. zasądza od Rady Miejskiej w Pieszycach na rzecz skarżących kwotę 300,00 zł (trzysta) tytułem zwrotu uiszczanego wpisu od skargi.**

### Uzasadnienie

Uchwałą Nr V/22/2011 z dnia 10 lutego 2011r. Rada Miejska w Pieszycach – 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.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871) oraz w nawiązaniu do uchwały Nr XXXV/220/2009 Rady Miejskiej w Pieszycach z dnia 25 września 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszyc Środkowe-Dorotka-Piskorzów Górny – po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Zespołu Miast Dzierżoniów, Bielawa, Pieszyc uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Pieszycach Nr XXV/159/2001 z dnia 16 lutego 2001 r. wraz ze zmianą przyjętą dnia 27 listopada 2009 r. uchwałą Rady Miejskiej w Pieszycach Nr XXXVII/233/2009, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszyc Środkowe-Dorotka-Piskorzów Górny.

Pismem z dnia 3 lutego 2012 r. Bożena Ch. i Henryk Ch. jako właściciele działek 435/1 i 434 obr. Środkowe w Pieszycach wezwali Radę Miejską w Pieszycach do usunięcia naruszenia prawa polegającego na naruszeniu ich prawa własności poprzez ustalenia uchwalonego miejscowego planu.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie strona przeciwna nie podzieliła zarzutów skarżących, stwierdzając między innymi, że procedura uchwalenia planu miejscowego była prowadzona zgodnie z przepisami ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wobec tego Bożena Ch. i Henryk Ch. wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Pieszycach z dnia 10 lutego 2011r. nr V/22/2011, zarzucając istotne naruszenie: art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, art. 140 k.c. oraz art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak zgodności miejscowego planu zagospodarowania z ustaleniami Studium; art. 20 ww. ustawy poprzez brak stwierdzenia przez radę zgodności planu ze Studium we właściwym trybie; art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami; art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez wykluczenie zabudowy związanej z produkcją rolną na gruntach rolnych; art.15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach w związku z § 118 i § 143 rozporządzenia regulującego zasady techniki prawodawczej.

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały i zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem skarżących, uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego rażąco narusza ich prawo własności, albowiem uniemożliwia zabudowę działki nr 434 obiektami związanymi z produkcją rolną. Skarżący podkreślili, że możliwość korzystania z tejże nieruchomości została im ograniczona w stopniu znacznie wyższym niż to konieczne z punktu widzenia np. ładu przestrzennego.

W dalszej części skargi skarżący wskazali, że stosownie do art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie zaś z wypisem ze Studium, działka nr 434 obręb Środkowe wchodzi w skład obszaru z przeznaczeniem: „Rolnicza Przestrzeń Produkcyjna”. Jednocześnie Studium rozróżnia i to w sąsiedztwie nieruchomości obszary oznaczone jako: „Przestrzeń rolnicza bez zabudowy”. Taka konstrukcja Studium w sposób oczywisty dowodzi woli organu rozróżnienia dwóch różnych kategorii przeznaczenia terenu ze względu na istniejące uwarunkowania: z możliwością zabudowy, w tym przypadku zagrodowej, oraz bez zabudowy. Tymczasem skarżony plan na obszarze oznaczonym w Studium jako „Rolnicza Przestrzeń Produkcyjna” w granicach przedmiotowej działki nr 434 ustanawia dla symbolu R1.21 zapis: „Grunty rolne z wykluczeniem zabudowy”. Zdaniem skarżących, skoro w Studium znajdują się obszary przestrzeni rolniczej bez zabudowy to ustanowienie tego zakazu w planie na obszarze, dla którego Studium tego zakazu nie przewiduje czyni zapis planu niezgodny ze Studium.

Nadto skarżący powołując się na przepis art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podnieśli, że rada uchwalając plan naruszyła procedurę jego uchwalania, jako, że z treści tegoż przepisu

wynika, iż plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami Studium. W ocenie skarżących stwierdzenie zgodności planu ze Studium następuje przed jego uchwaleniem, co oznacza, że powinno to nastąpić w osobnej uchwale lub co najmniej w osobnym głosowaniu rady gminy.

Zdaniem skarżących naruszono także zasady sporządzania planu wyrażone w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, poprzez brak określenia w zasadach i warunkach scalania nieruchomości odnoszących się do terenu RM 1.03 obejmującego działkę skarżących oznaczoną nr 435/1, kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, co jest wymagane przepisem § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odnosząc się do stanowiska gminy zawartego w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a dotyczącego postanowień art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, skarżący podkreślili, że jeżeli określone w § 7 ust. 30 pkt 4 lit. a i b planu „zasady podziału” nie są realizacją obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, to odnoszą się w sposób niedopuszczalny do parametrów podziału działek w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rada w ramach władztwa planistycznego nie posiada uprawnienia do określania szczegółowych zasad i wytycznych podziału nieruchomości, wiążących burmistrza przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji.

Ponadto skarżący stwierdzili, odnosząc się do zapisów całego planu, że zostały naruszone zasady sporządzania planu wyrażone w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z § 4 pkt 8 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury, poprzez:

1) brak określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego dla terenów innych niż rolne i leśne w § 7 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 4, ust. 3 pkt 4, ust. 4 pkt 4, ust. 5 pkt 4, ust. 6 pkt 4, ust. 7 pkt 4, ust. 8 pkt 4, ust. 9 pkt 4, ust. 10 pkt 4, ust. 11 pkt 4, ust. 12 pkt 4, ust. 13 pkt 4, ust. 14 pkt 4, ust. 18 pkt 4, ust. 19 pkt 4 uchwały;

2) brak określenia szerokości frontów działek w § 7 ust. 9 pkt 4, ust. 10 pkt 4, ust. 11 pkt 4, ust. 12 pkt 4, ust. 18 pkt 4, ust. 19 pkt 4 uchwały;

3) brak określenia powierzchni działek, szerokości frontu działek oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w § 7 ust. 29 pkt 4 oraz § 8 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 4, ust. 3 pkt 4, ust. 4 pkt 4, ust. 5 pkt 4, ust. 6 pkt 4, ust. 7 pkt 4, ust. 8 pkt 4, ust. 9 pkt 4, ust. 10 pkt 4, ust. 11 pkt 4, ust. 12 pkt 4, ust. 13 pkt 4 uchwały; 3) wprowadzenie zakazu podziału w § 7 ust. 15 pkt 4, ust. 16 pkt 4, ust. 17 pkt 4, ust. 21 pkt 4, ust. 22 pkt 4, ust. 23 pkt 4, ust. 24 pkt 4, ust. 25 pkt 4, ust. 26 pkt 4, ust. 27 pkt 4, ust. 28 pkt 4 uchwały.

Nadto nie do zaakceptowania jest również – w ocenie skarżących – sytuacja, w której minimalne powierzchnie działek zostały zapisane w planie w ustaleniach dotyczących zasad i standardów kształtowania zabudowy i urządzania terenu w § 7 ust. 2 pkt 3b, ust. 3 pkt 3b, ust. 4 pkt 3b, ust. 6 pkt 3b, ust. 7 pkt 3b, ust. 8 pkt 3b. Uzasadniając zarzut niezgodności zapisów planu z zasadami techniki prawodawczej, skarżący przytoczyli zapis planu zawarty w § 6 ust. 6 kończący się sformułowanym obowiązkiem uzyskania pisemnego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na „wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do rejestru” oraz zapisy § 6 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 pkt 2 ustanawiające obowiązek uzgodnienia wszelkich prac ziemnych z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, stwierdzając, iż postawione w skardze zarzuty nie znajdują uzasadnienia tak prawnego, jak i faktycznego.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności zapisów planu z ustaleniami Studium, strona przeciwna wyjaśniła, że dla przedmiotowego obszaru (działki oznaczone nr 434 i 435/1) w zapisach Studium w rozdziale 2.2 „Szczegółowe zasady zagospodarowania” w ust. 12 znajduje się następujący zapis: „Tereny użytków rolnych w ogólności (tj. w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) maksymalnie ograniczanie zabudowy rozproszonej; dopuszczalne intensywne ogrodnictwo oraz uprawy pod szkłem lub folią. Dopuszcza się przeprowadzenie nowych dróg oraz liniowych elementów infrastruktury technicznej. Dopuszcza się zadrzewienia i zakrzaczenia śródpolne, a także zalesienia, budowę stawów i ujęć wody podziemnej wraz z urządzeniami towarzyszącymi, tworzenie gospodarstw agroturystycznych oraz ewentualną, powierzchniową eksploatację kruszywa...”.

Strona przeciwna wskazała, że zgodnie z zasadami określonymi w Studium, do zainwestowania wskazano tylko te nieruchomości, które nie powodują rozproszenia zabudowy oraz te, które były

wnioskowane przez właścicieli. Skarżący Henryk Ch. w trakcie wyłożenia projektu planu złożył w dniu 27 stycznia 2011 r. uwagę o uwzględnienie istniejącej zabudowy na działce nr 435/1, ale nie wspominał o wprowadzaniu zabudowy na działce sąsiedniej, tj. nr 434. Nadto strona przeciwna stwierdziła, że nie znalazła w zapisach Studium postanowień mówiących o obowiązku wprowadzania zabudowy siedliskowej na „terenach użytków rolnych w ogólności”. Wręcz odwrotnie, w Studium istnieje zapis mówiący o konieczności maksymalnego ograniczania zabudowy rozproszonej. Skoro zatem Studium nakłada obowiązek maksymalnego ograniczania zabudowy rozproszonej, to realizacją tego zapisu może być jedynie zapisanie w planie ograniczeń w przeznaczeniu do zabudowy kolejnych gruntów rolnych ustanawiając na nich zakaz zabudowy. W związku z tym, do zabudowy wskazywano grunty już zabudowane lub takie, o które wnioskowali właściciele. Tym samym uchwalony plan jest w ocenie strony przeciwnej zgodny ze Studium.

W odniesieniu z kolei do zarzutu braku stwierdzenia przez radę miejską zgodności planu ze Studium uznano, że zarzut ten jest bezpodstawny wobec wskazanej podstawy prawnej w zaskarżonej uchwale, z której wprost wynika, iż zgodność projektu planu z ustaleniami Studium została stwierdzona.

Odnosząc się do zarzutu braku zapisów dotyczących scalania i podziałów nieruchomości strona przeciwna wskazała, że zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy z o gospodarce nieruchomościami przepisy rozdziału drugiego „Scalanie i podział nieruchomości” stosuje się do „(...) nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne...”. Nie ma więc zdaniem organu nie tylko konieczności, ale i również możliwości tworzenia w planach miejscowych zapisów z tego zakresu dla działek wskazanych w planie jako „grunty rolne - zabudowa zagrodowa”.

Tak więc nietrafne są w ocenie strony przeciwnej zarzuty skarżących co do wskazanych w skardze naruszeń przepisów prawa przy uchwalaniu planu, tym bardziej, że organ nadzoru, tj. Wojewoda Dolnośląski nie wniósł zastrzeżeń do zaskarżonej uchwały.

Po rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 5 lipca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 301/12) w punkcie I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej dotyczącej ustaleń w odniesieniu do działek o numerze ewidencyjnym: 434 i 435/1; w punkcie II. orzekł, że zaskarżona uchwała w części, w której stwierdzono jej nieważność nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku; w punkcie III. w pozostałej części odrzucił skargę; w punkcie IV. zasądził od Rady Miejskiej w Pieszycach na rzecz skarżących kwotę 300 zł tytułem zwrotu uiszczanego wpisu od skargi.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła Gmina Pieszycy. Na skutek rozpoznania skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 12 lutego 2013 r. (sygn. akt II OSK 2485/12) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu i odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano, że sąd pierwszej instancji prawidłowo wywiódł, iż ustalenie w planie miejscowym zakazu zabudowy na działkach, na których odnośne zapisy Studium przewidują jedynie ogólne założenie „ograniczenia rozproszenia zabudowy”, narusza obowiązujący porządek prawny. Organ będąc związany ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego zobowiązany jest kształtować postanowienia planu w sposób wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego, a przyjęte rozwiązania właściwie umotywowane. Naruszenie zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie może być traktowane jako naruszenie mniejszej wagi. Naruszenie to skutkuje nieważnością planu, stosownie do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że sąd I instancji dokonał właściwej oceny postanowień zaskarżonego planu odnoszących się do działek będących własnością skarżących, stwierdzając, że wobec zamierzonych w studium celów organ planistyczny dokonał nadmiernej ingerencji w przysługujące skarżącym prawo własności.

Zasadnym okazał się zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który autor skargi kasacyjnej wiązał z nieuprawnionym przyjęciem, że przepis ten znajduje zastosowanie w sprawie, podczas gdy działki będące własnością skarżących są gruntami rolnymi, a zatem w kwestii ich scalania i podziału zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.). Naczelny Sąd

Administracyjny stwierdził, że określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym powinno dotyczyć tylko terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Sąd pierwszej instancji powinien zatem, dokonując oceny zapisów planu odnoszących się do scalania i podziału gruntów, uwzględnić funkcję wiodącą dla danego terenu i dopiero po jej jednoznacznym określeniu ocenić przyjęte w planie rozwiązania. Nie można bowiem uznać, że wobec możliwości wzniesienia na terenach rolnych obiektów mieszkalnych, teren ten traci funkcje rolne.

W dalszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wojewódzki sąd administracyjny uwzględnił skargę, stwierdzając nieważność części zaskarżonej uchwały, oraz odrzucił skargę w pozostałej części uznawszy, że nie wszystkie podniesione w skardze zarzuty zostały zawarte w treści pisma stanowiącego wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Nie można jednak – zdaniem NSA – podzielić poglądu, jakoby możliwość rozpoznania przez sąd sprawy została zawężona do zarzutów podniesionych w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa i następnie powtórzonych w skardze. Niesformułowanie w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa wszystkich zarzutów podnoszonych przeciwko uchwale nie zwalnia sądu pierwszej instancji od rozpoznania sprawy co do zarzutów podniesionych w skardze (art. 134 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Ponownie rozpoznając sprawę sąd I instancji będzie zatem zobowiązany odnieść się również do pozostałych zarzutów podniesionych w skardze.

Pomimo braku zasadności części podniesionych w skardze kasacyjnej zarzutów Naczelny Sąd Administracyjny, uwzględniając charakter stwierdzonych naruszeń, orzekł o uchyleniu zaskarżonego wyroku w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu.

W piśmie procesowym z dnia pełnomocnik skarżących podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie i wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych: 434 i 435/1 oraz zasądzenie kosztów postępowania.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Przez pojęcie „ocena prawna” rozumie się „wyjaśnienie (...) istotnej treści przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym wypadku w związku z rozpoznawaną sprawą”(W. Siedlecki, w D. Dobrzański i inni: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 1975, str. 637).

Przedmiotem ponownej kontroli Sądu jest uchwała Nr V/22/2011 z dnia 10 lutego 2011 r. Rady Miejskiej w Pieszycach w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu Pieszyc Środkowe – Dorotka-Piskorzów Górny.

Przypomnieć należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. W celu zaś określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dalej jako „studium”. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Projekt planu miejscowego sporządza organ wykonawczy gminy, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

Z powyższego wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a określone w nim zasady muszą być respektowane w toku dalszych procedur planistycznych. Ponadto w celu ukształtowania przestrzeni tworzącej ład w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.p.z.p., organ gminy może wprowadzić ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości, łącznie z zakazem zabudowy.

Dopuszczalne jest zatem wprowadzenie zapisu o zakazie zabudowy, gdyż na to zezwala przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. mówiący o tym, iż w miejscowym planie określa się obowiązkowo szczególnie

warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Aby jednak taki zakaz zabudowy rada gminy mogła uchwalić w planie miejscowym, musi zbadać czy znajduje on oparcie w ustaleniach Studium, w przeciwnym razie w braku stosownych zapisów studium, planowany zakaz zabudowy nie będzie zgodny z jego ustaleniami.

W niniejszej sprawie niesporne jest, że dla nieruchomości skarżących oznaczonej numerem ewidencyjnym 434 ustalono w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Zespołu Miast Dzierżoniów, Bielawa, Pieszycy – w rozdziale II pkt 2.2 „Szczegółowe zasady zagospodarowania” następujące przeznaczenie (ust. 12): „Tereny użytków rolnych w ogólności (tj. w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) maksymalne ograniczenie zabudowy rozproszonej: dopuszczalne intensywne ogrodnictwo oraz uprawy pod szkłem lub folią. Dopuszcza się przeprowadzenie nowych dróg oraz liniowych elementów infrastruktury technicznej. Dopuszcza się zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne, a także zalesienia, budowę stawów i ujęć wody podziemnej wraz z urządzeniami towarzyszącymi, tworzenie gospodarstw agroturystycznych oraz ewentualną, powierzchniową eksploatację kruszywa (...)”.

Analizując powyższy zapis Studium, w kontekście nieuwzględnionego zarzutu skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r. (sygn. akt II OSK 2485/12) stwierdził, że ustalenie w planie miejscowym zakazu zabudowy na działkach, na których odnośne zapisy wymienionego Studium przewidują jedynie ogólne założenie „ograniczenia rozproszenia zabudowy”, narusza obowiązujący porządek prawny. Organ będąc związany ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego zobowiązany jest kształtować postanowienia planu w sposób wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego, a przyjęte unormowania właściwie umotywić.

Wprowadzając całkowity zakaz zabudowy na terenie oznaczonym w planie miejscowym symbolem R1.21, na którym znajduje się działka skarżących o numerze 434, Rada Miejska w Pieszycach naruszyła, zdaniem NSA w sposób istotny przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 647), przyjmując, że uchwalony plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami Studium. Naruszenie zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie może być traktowane jako naruszenie mniejszej wagi. Skład orzekający w niniejszej sprawie, prezentuje identyczne jak NSA stanowisko w tej kwestii, a ponadto jest związany przedstawioną wyżej oceną prawną w tej sprawie.

Naruszenie zgodności postanowień planu miejscowego ze studium w zakresie działki nr 434, skutkuje więc w myśl art. 28 u.p.z.p. nieważnością planu w tej części.

Skarżący domagali się także stwierdzenia nieważności uchwały w części obejmującej ich działkę nr 435/1 (teren oznaczony symbolem RM 1.03) z powodu naruszenia § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia kąta położenia granic z stosunku do pasa drogowego. Przy tym zarzucie skarżący podnieśli również, w związku ze stanowiskiem Gminy zawartym w piśmie z dnia 27 lutego 2012 r., że jeśli określone w § 7 ust. 30 pkt 4 lit. a i b planu zasady podziału nie są realizacją obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., to odnoszą się w sposób niedopuszczalny do parametrów podziału działek w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Analizując tą kwestię, wskazać należy, że dla terenu RM 1.03, na którym zlokalizowana jest działka skarżących o nr 435/1, w § 7 ust. 30 zaskarżonego planu miejscowego, jako funkcja wiodąca, określone zostało: grunty rolne – zabudowa zagrodowa, za zgodne z funkcją wiodącą terenu uznaje się: a) lokalizację zabudowy zagrodowej (...) oraz komunikacją wewnętrzną, b) lokalizację obiektów i budynków związanych z obsługą rolniczą wraz z zielenią, niezbędnymi obiektami pomocniczymi, infrastrukturą techniczną oraz komunikacją wewnętrzną, c) lokalizację produkcji rolniczej na zasadach określonych w odpowiednich aktach prawa, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych wraz z infrastrukturą techniczną (...), komunikacją wewnętrzną, urządzeniami pomocniczymi, zielenią – z wykluczeniem wszelkiej zabudowy. W § 7 ust. 30 pkt 4 zaskarżonego planu miejscowego, Rada Miejska w Pieszycach zawarła następujące ustalenia: dla terenów oznaczonych m.in. symbolem RM 1.03 obowiązują następujące ustalenia: szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) powierzchnia działki powstałej na skutek podziału nie będzie mniejsza niż 1500 m<sup>2</sup>, b) szerokość działki nie będzie mniejsza niż 25 m, c)

powyższe zasady nie dotyczą działek wydzielonych pod komunikację wewnętrzną, urządzenia infrastruktury technicznej oraz służących poprawie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zadaniem Sądu pierwszej instancji w ponownie prowadzonym postępowaniu będzie ocena zapisów planu odnośnie poruszonych kwestii, w zakresie terenu działki nr 435/1 i dopiero po jego jednoznacznym określeniu, należy ocenić przyjęte w planie rozwiązania. Jak podkreślił NSA, nie można bowiem uznać, że wobec możliwości wzniesienia na terenach rolnych obiektów mieszkalnych, teren ten traci funkcje rolne.

W ocenie składu orzekającego, z przedstawionych zapisów planu miejscowego i przyjętej w nim symboliki (RM 1.03) wyraźnie wynika, że teren RM 1.03 obejmujący m. in. działkę skarżących o nr 435/1 to niewątpliwie teren rolny w znaczeniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.), co zatem oznacza, że do scalania i wymiany takich gruntów nie ma zastosowania przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Scalanie i podział nieruchomości, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 (w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym) i ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to niewątpliwie scalanie i podział uregulowany w art. 101-108 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 102 z 2010 r., poz. 651 ze zm.). Wynika to wyraźnie z przepisu art. 102 ust. 1 zd. 2 powołanej ustawy mówiącego o tym, że „Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy”. Tak więc szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, które muszą znaleźć się w planie miejscowym, to zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 101-108 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dotychczasowe jednolite orzecznictwo WSA we Wrocławiu i orzecznictwo innych sądów administracyjnych wyraźnie podkreśla, 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. Natomiast w nielicznym orzecznictwie NSA, w tym w wyroku NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2485/12 wydanym w niniejszej sprawie, pojawiły się odmienne poglądy, a mianowicie, że określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym powinno dotyczyć tylko terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.).

Skład orzekający w niniejszej sprawie, byłby związany wykładnią prawa dokonaną przez NSA w tej kwestii, gdyby w trakcie ponownej analizy planu miejscowego przez tutejszy Sąd okazało się, że działka nr 435/1 nie jest działką rolną. Jednakże działka nr 435/1 jest niewątpliwie działką rolną, a to oznacza, że do gruntów rolnych ustawa o gospodarce nieruchomościami nie ma zastosowania, a więc również nie ma zastosowania do wprowadzania w planie miejscowym warunków scalania i podziału gruntów rolnych. Do scalania i wymiany gruntów rolnych stosuje się bowiem przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r., Nr 178, poz. 1749).

Wobec powyższego skoro do gruntów rolnych nie mają zastosowania szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości, to tym bardziej wprowadzenie do skarżonego planu miejscowego w § 7 ust. 30 pkt 4 szczegółowych ustaleń w tym zakresie rażąco narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Skarżący zarzucili, ponadto, że uregulowania uchwały naruszają przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach w związku z art. 118 w zw. z art. 143 zasad techniki prawodawczej, poprzez zawarcie w planie miejscowym (§ 6 ust. 3 pkt 1, § 6 ust. 5 pkt 2, § 6 ust. 6 w fragmencie) niedopuszczalnych powtórzeń i modyfikacji zapisów art. 36 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach.

Rada Miejska w Pieszycach w § 6 ust. 3 pkt 1 zaskarżonej uchwały unormowała, że „wszelkie prace ziemne planowane na obszarach objętych strefą „OW” powinny zostać uzgodnione z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, natomiast w § 6 ust. 5 pkt 2 zawarto następujący zapis „w wypadku robót ziemnych Inwestor winien uzyskać opinię Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, określającą zakres nadzoru archeologicznego”, zaś w § 6 ust. 6 wprowadzono następujące uregulowanie „Wszelkie prace prowadzone przy zabytku wpisanym do rejestru wymagają pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”.

W ocenie Sądu tak sformułowane obowiązki pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane przez skarżących zapisy należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione naruszenie kompetencji rady gminy. Istotne jest bowiem, 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 z późn. 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). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodne 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. Zgodzić się zatem należy ze skarżącymi, że przyjęte w uchwale uregulowania w § 6 ust. 3 pkt 1, § 6 ust. 5 pkt 2 i w § 6 ust. 6 w zaskarżonej części, w kwestii określenia przez Radę Miejską w Pieszycach obowiązków, jakie ciążą na inwestorach i innych osobach, które zamierzają prowadzić prace przy zabytku, oznacza, że Rada Miasta naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, przez co naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Skoro ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a nadto w przepisie art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określił, że prowadzenie prac konserwatorskich, restauracyjnych lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku określa wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego.

Ponadto, jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie z dnia 7 lipca



1994 r. prawo budowlane, jak i w ustawie z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Pozostałe zarzuty - dotyczące naruszenia szeregu przepisów planu miejscowego, w szczególności w zakresie braku określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego dla terenów innych niż rolne i leśne, braku określenia szerokości frontów działek, braku określenia powierzchni działek, wprowadzenie zakazu podziału - nie mogą być uwzględnione, gdyż zapisy planu miejscowego we wskazanym zakresie (str. 3 skargi), nie naruszają interesu prawnego skarżących, bowiem nie dotyczą działek (nieruchomości) stanowiących ich własność. Zakres prawnej ochrony osoby skarżącej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ogranicza się bowiem tylko do indywidualnej sytuacji prawnej skarżących. Aby więc Sąd mógł uwzględnić skargę w pozostałym zakresie, skarżący musieliby udowodnić, że zaskarżona uchwała również i w tym pozostałym zakresie nie tylko, że narusza prawo, lecz jednocześnie, że negatywnie wpływa na ich sferę prawnomaterialną, pozbawia ich np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Pamiętać przy tym należy, że skarga złożona w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* (skargi powszechnej).

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) oraz art. 200 p.p.s.a. orzekł jak w pkt I, II, III i V sentencji, zaś orzeczenie zawarte w pkt IV wyroku znajduje uzasadnienie w treści art. 152 p.p.s.a.