



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2012 r.

Poz. 1937

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 756/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Halina Kremis
Anna Siedlecka

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lutego 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Świebodzice

z dnia 21 czerwca 2011 r. Nr XII/61/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Św. Ojca Pio w Świebodzicach obręb Śródmieście 3

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 21 czerwca 2011 r. nr XII/61/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Św. Ojca Pio w Świebodzicach, obręb Śródmieście 3, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanej uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn zm.).

W uzasadnieniu organ nadzoru w pierwszej kolejności wskazał, że Rada Miejska w Świebodzicach na sesji w dniu 21 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Św. Ojca Pio w Świebodzicach, obręb Śródmieście 3. Z uwagi jednak na fakt upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności ww. regulacji przedmiotowej uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji przez ten sąd.

W dalszej części Wojewoda wyjaśnił, że w § 2 ust. 8 zaskarżonej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem - nie ustala się szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości”. Tym samym wyłączona została możliwość scalenia i podziału działek położonych na terenie oznaczonym symbolem MN, dla którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały). Z wyjaśnień udzielonych w toku postępowania nadzorczego wynika, że – w ocenie autora projektu uchwały - ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości było nieuzasadnione, ponieważ zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zm.) scalanie gruntów stosuje się wyłącznie dla terenów rolnych i leśnych. Celem sporządzonych planów jest przeznaczenie terenów pod zabudowę. Ponadto art. 2 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów mówi, że: „grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela...” a takich do planu nie wniesiono”.

W ocenie organu nadzoru wskazany powyżej pogląd nie znajduje uzasadnienia w obowiązującym prawie. W myśl bowiem przepisu z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi, a jednym z nich jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Scalenia i podziału można dokonać nadto 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. Wskazane przepisy stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, a nie stosuje do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Ponadto organ nadzoru podkreślił, że konieczność uwzględniania wprowadzonych w planie miejscowym warunków scalenia i podziału nieruchomości akcentuje ustawodawca, wskazując w art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że „Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy”, co wiąże się ściśle z wyżej wymienionymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazał nadto, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości objętych planem. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wskazuje wyraźnie, że szczegółowe zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości muszą zostać określone w tekście planu, a z jego § 4 pkt 8 wynika, że projekt tekstu planu powinien, między innymi, zawierać – określenie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości polegających w szczególności na określeniu minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenia kąta położenia granic w stosunku do pasa drogowego.

Powołując się na wyrok tutejszego Sądu z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 214/10) skarżący podniósł, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalenia i podziałów, gdyby wykazane zostało, że uzasadnia to stan faktyczny (np. plan obejmuje tylko jedną nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie jej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie). Tymczasem w toku prowadzonego postępowania nadzorczego nie wykazano, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Wobec powyższego wywieziono, że brak w planie miejscowym postanowień w przedmiocie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości powoduje, że zostały naruszone zasady uchwalania planu, co skutkować może jedynie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Następnie Wojewoda podniósł, że mocą § 2 ust. 2 pkt 2 zdanie trzecie uchwały Rada postanowiła, że nowa zabudowa na terenie objętym planem powinna być uzgodniona z właściwymi służbami konserwatorskimi. Natomiast w § 2 ust. 10 pkt 2 zdanie drugie postanowiono, że ewentualną lokalizację konstrukcji wieżowych na budynkach oraz wolnostojących należy uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, gdyż 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 więc żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika bowiem z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Wskazano przy tym, że 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.

Zdaniem Wojewody, kwestionowane w niniejszej sprawie 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 radzie 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świebodzicach wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów w niej zawartych podkreśliła, że ustawodawca nie wymaga, aby ustalenia zasad podziału wymagały formy tekstowej w tym zakresie. Wskazuje jedynie na konieczność ustalenia tychże zasad przez podmiot uprawniony. Zdaniem organu, art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga, aby zasady scalania i podziału miały formę pisemną.

Rada Miejska w Świebodzicach zarzuciła organowi nadzoru swoistą niekonsekwencję w niniejszej kwestii, wywodząc, że raz rygorystycznie wskazuje on na konieczność ustalenia pisemnych zasad scalania i podziału gruntów, a następnie stwierdza, że dopuszcza niezamieszczanie tych zasad, jeżeli z okoliczności faktycznych wynika, że nie zachodzi konieczność ich ustalania. Powyższe – zdaniem organu gminy – stanowi, że Wojewoda jedynie z sobie wiadomych przesłanek dowolnie interpretuje formalny wymóg określony w art. 15 ustawy i nie zbadał należyście, czy takie przesłanki w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą. Wszystko to wskazuje nadto, że organ nadzoru stojąc na granicy prawa i rozstrzygając jedynie w jego granicach wykazuje się zbyt dużą swobodą interpretacyjną w zakresie oceny stanu prawnego i faktycznego, pomijając fakt, iż rzeczona uchwała w toku czynności nadzorczych była badana i stała się prawem miejscowym. Takie zachowanie przeczy zaś zasadzie zaufania obywatela do organów Państwa i burzy już ustalony porządek prawny.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących wprowadzenia obowiązku konsultacji z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, Rada Miejska w Świebodzicach stwierdziła, że nie naruszyła w tym zakresie kompetencji innych organów, a jedynie wskazała na konieczność konsultacji, która i tak wynika z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przyjmując jednak nawet, że w tej kwestii organ stanowiący gminy popełnił błąd, to skutkować on winien jedynie uchYLENIEM spornego zapisu uchwały, a nie całego aktu prawa miejscowego. Ponadto Rada Miejska wskazała, że wprowadzenie powyższych zapisów stanowi skutek uzgodnienia niniejszego planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, to jest nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka, stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 cytowanej ustawy, nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Przechodząc do merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów, związanych z wadliwością poszczególnych zapisów zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że są one zasadne, a ich charakter ma szeroki zakres, co rodzi konieczność jej wyeliminowania z obrotu prawnego w całości.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wskazać trzeba, 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, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., rada gminy zobligowana jest określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalającej wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – ustaleń dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

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

Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziałów nieruchomości. Oznacza to, że w realiach rozpoznawanej sprawy właściwy organ nie określił minimalnych parametrów, jakie winien zawierać plan miejscowy, czym naruszył delegację zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Za błędny przy tym należy uznać pogląd, iż ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości było nieuzasadnione, ponieważ zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 z późn. zm.) scalanie gruntów stosuje się wyłącznie dla terenów rolnych i leśnych. Celem sporządzonych planów jest przeznaczenie terenów pod zabudowę. Ponadto art. 2 ust. 3 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów mówi, że: „grunty zabudowane mogą być scalane tylko na wniosek właściciela...”, a takich do planu nie wniesiono.” Z przywołanych powyżej regulacji normatywnych wynika bowiem jednoznacznie konieczność uwzględniania w planie miejscowym kwestii scalania i podziału nieruchomości. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. O daleko idących konsekwencjach braku w planie miejscowym określania szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem może świadczyć sprawa rozpoznana wyrokiem tut. Sądu z dnia 28 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 292/11. W przywołanym orzeczeniu Sąd, podzielając w pełni zarzuty organu nadzoru, stwierdził, że podjęta na podstawie art. 103 ust. 5, art. 104 ust. 1 i 2 i art. 107 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości w istotny sposób narusza przepisu art. 102 ust. 1, jak również art. 92 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami polegało na podjęciu uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które wprawdzie zostały objęte planem miejscowym, ale ten plan nie określał szczegółowych warunków scalania i podziału. W cytowanym orzeczeniu Sąd powołując się na ugruntowane orzecznictwo sądowo-administracyjne przyjął, że w przepisach art. 102 i 103 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono regułę, zgodnie z którą podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczynające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania.

W rozpatrywanej sprawie nie wykazano również, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Odnosząc się do przedstawionego w odpowiedzi na skargę stanowiska organu gminy przede wszystkim zwrócić należy uwagę na funkcjonujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że obowiązek uwzględnienia elementów z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jednakże odstąpienie od określenia któregośkolwiek z tych elementów musi znajdować, po pierwsze uzasadnienie w stanie faktycznym - np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie (zwarte duże kompleksy leśne, tereny pod wodami, tereny zwartej zabudowy wielkomiejskiej, plan obejmuje tylko jedną nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie jej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie), po drugie ustalenia takie powinny zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym. Zatem Rada powinna wnikliwie rozważyć czy ewentualna rezygnacja z uregulowania w planie tego zagadnienia jest zasadna, chociażby w obecnie istniejącym stanie faktycznym zagospodarowania terenów potrzeba taka by nie zachodziła, np. ewentualność przeprowadzenia na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scaleń i podziału z wniosku właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50 % powierzchni gruntów objętych planowanym scaleniem i podziałem (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 214/10, z 10 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 680/10, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11).

Wobec powyższego przyjąć należy, że w realiach rozpoznawanej sprawy lokalny prawodawca uchybił zasadom sporządzania planu miejscowego. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Już tylko pominięcie tego obligatoryjnego elementu planu oznacza, że w pozostałym zakresie plan, dotknięty brakami, nie może funkcjonować i stanowi dostateczną podstawę do unieważnienia uchwały w całości.

Kontrola sądowa potwierdziła jednak także zasadność twierdzeń Wojewody odnoszących się do umieszczenia w zaskarżonym planie kwestii unormowanych przez ustawodawcę w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Za uzasadniony uznać zatem trzeba zarzut Wojewody Dolnośląskiego zawarty w uzasadnieniu skargi, odnoszący się do § 2 ust. 2 pkt 2 zdanie trzecie oraz § 2 ust. 10 pkt 2 zdanie drugie zaskarżonego aktu planistycznego ustalającego wymogi w zakresie ochrony konserwatorskiej na obszarze objętym planem.

Zdaniem Sądu, zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy 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 określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga. Za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Przedstawione wywody prowadzą też do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowi-

skiem przemawia również zapis § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11).

Odnosząc się natomiast do stanowiska organu gminy wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć trzeba, że ustawa przewiduje dla rady miasta środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 ustawy o samorządzie gminnym i uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego OPS 8/02 - ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 tej ustawy.

Zaniechanie zasądzenia kosztów postępowania wynika natomiast z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądowoadministracyjnych wyrażoną w art. 199 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W razie natomiast uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy). W rozpoznawanej sprawie Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania, gdyż strona skarżąca zwolniona była z konieczności uiszczenia wpisu, a nadto nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.