



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 czerwca 2012 r.

Poz. 2127

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 925/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Halina Kremis
– Olga Białek
– Julia Szczygielska (spr.)

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 31 stycznia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr VII/37/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Ogrodnica

- I. stwierdza nieważność § 15 ust. 2 pkt 2, pkt 3 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 19 ust. 4, § 21 ust. 2, § 42 ust. 5, § 48 ust. 5 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 kwietnia 2011r., Nr VII/37/11, podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z uchwałą Nr VII/65/07 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 25 kwietnia 2007r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Środa Śląska – Rada Gminy Środa Śląska uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Ogrodnica.

W skardze na powyższą uchwałę Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w zakresie: I. § 15 ust. 2 pkt 2, pkt 3 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 16 ust. 4 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 17 ust. 5 we fragmencie „oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”, § 19 ust. 4, § 21 ust. 2 – z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwaną dalej ustawą oraz art. 31 ust. 2 i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.); II. § 42 ust. 5, § 48 ust. 5 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy, a także art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru wniósł jednocześnie o zasądzenie do strony przeciwnej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że Rada Miejska w § 15 ust. 2 przedmiotowej uchwały, odnoszącym się do obiektów zabytkowych i obszarów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków, postanowiła, cyt.: „...(...) 2) w obiektach o niekorzystnie przekształconej pierwotnej/historycznej formie architektonicznej lub w obiektach zdekapitalizowanych, przeprowadzić prace konserwatorskie i restauratorskie, 3) do prac konserwatorskich i restauratorskich oraz wszelkich robót budowlanych wykorzystać dostępne materiały ikonograficzne oraz w niezbędnym zakresie – ustalonym pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”.

W § 16 ust. 4 uchwały postanowiono z kolei, że, cyt.: „W pracach konserwatorskich i restauratorskich oraz przy wszelkich robotach budowlanych wykorzystać dostępne materiały ikonograficzne oraz w niezbędnym zakresie przeprowadzić badania architektoniczne/konserwatorskie”.

Identyczny zapis pojawił się w § 17 ust. 5 uchwały dotyczącym strefy ochrony konserwatorskiej „A”.

Z kolei w § 19 ust. 4 uchwały postanowiono, cyt.: „Ustala się następujące warunki i zasady ochrony krzyża pokutnego przy budynku nr 5 oraz terenu w jego bezpośrednim sąsiedztwie: 1) wszelkie zamierzenia inwestycyjne i zmiany zagospodarowania terenu wymagają uprzedniego przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych; 2) zasady prowadzenia prac archeologicznych oraz konserwatorskich i restauratorskich (ratowniczych badań archeologicznych) określają przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

Natomiast w § 21 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, cyt.: „W przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań i archeologicznych”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy stanowią istotne naruszenie art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3, art. 31 ust. 2 oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami., jako, że 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 obszarze ewidencji zabytków archeologicznych. Organ zauważył, że regulacja dotycząca zakresu i rodzaju badań archeologicznych została zawarta w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdy zaś art. 31 ust. 2 tej ustawy stanowi, że „zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny”.

Zdaniem Wojewody, określone w miejscowym planie zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także obowiązujące na obszarach stref ochrony konserwatorskiej ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tych obszarach zabytków nie mogą nakładać obowiązków polegających na przeprowadzeniu czynności określonych w kwestionowanych przez

organ nadzoru zapisach. W art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przesądono bowiem, iż podstawą dla tego typu działań jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wyrażenie zgody na tego rodzaju czynności może być dokonane jedynie w formie pozwolenia wydanego przez ten organ. Art. 36 ust. 1 określa również zakres czynności wymagających tego pozwolenia, tak więc rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może w ów zakres ingerować, ani go modyfikować. Tak więc jedynym organem kompetentnym do określenia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych, a zarazem upoważnionym do udzielenia pozwolenia na prowadzenie tego typu prac jest wojewódzki konserwator zabytków.

Wskazane zaś wyżej zapisy uchwały regulują materię unormowaną w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają postanowienia wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do nałożenia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych. Rada gminy nie może przesądzać o konieczności wykonania takich czynności, albowiem w tej kwestii może wypowiedzieć się jedynie wojewódzki konserwator zabytków.

Odnosnie zapisu zawartego § 15 ust. 2 pkt 3 ww. uchwały, organ podkreślił, że art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie postanowień odnosnie obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. O tym, jakie czynności wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przesądza art. 36 tejże ustawy. Z kolei kwestia obowiązku stosownego powiadomienia odpowiednich organów uregulowana została w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem organu nadzoru, 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 upoważnienie do regulowania kwestii związanych z postępowaniem już uregulowanym w ustawie. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji.

Odnosnie zarzutu dot. § 42 ust. 5 uchwały, organ nadzoru wskazał, że w przepisie tym odnoszącym się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZP postanowiono, cyt.: „*Na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: 1) zachować przepisy odrębne oraz przepisy niniejszej uchwały; 2) granicę działki dostosować do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających; 3) dopuszcza się wydzielenie działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi o wielkościach i na warunkach wynikających z przepisów odrębnych oraz potrzeb techniczno-użytkowych*”.

Z kolei w § 48 ust. 5 uchwały, odnoszącym się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1Ws Rada Miejska postanowiła, cyt.: „*Na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: 1) przy scalaniu i podziale terenów należy uwzględnić warunki określone w przepisach odrębnych; 2) dopuszcza się dokonanie korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej*”.

W ocenie organu powyższe zapisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisów regulujących kwestię określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, tj. art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Ponadto, powyższymi zapisami uchwały Rada dokonała tzw. podziału geodezyjnego, czyli podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postanowienia te naruszają także art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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

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

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Skoro zaś własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

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

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

Organ podkreślił, że organy gminy w momencie sporządzania planu nie są w stanie przewidzieć, jakiego rodzaju tereny mogą być objęte procedurą scalania i podziału, dlatego obowiązkowo w każdym planie powinny znaleźć się zasady, na jakich takie ewentualne scalenia i podziały będą mogły być dokonywane. Jeśli natomiast to organy gminy stwierdzą w momencie sporządzania planu, że określony obszar wymaga przeprowadzenia tego postępowania, to wówczas, w zależności od potrzeb, określają jego granice. Słuszność tego rozumowania potwierdza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W przeciwnym wypadku niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak przedmiotowych zasad i warunków. Rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, ale tylko wtedy, gdyby wykazała w treści planu, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

W świetle powyższych rozważań stwierdzenia - zdaniem organu nadzoru wymaga fakt, że wprowadzając w § 42 ust. 5 i § 48 ust. 5 przedmiotowej uchwały ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazane wyżej postanowienia uchwały odnoszą się do obszarów o następujących przeznaczeniu: 1ZP - tereny zieleni urządzonej oraz 1Ws – tereny wód powierzchniowych. W ocenie organu nadzoru zachodzą okoliczności przemawiające za odstąpieniem od obowiązku zawarcia w planie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Mimo to Rada Miejska postanowiła określić dla wskazanych wyżej terenów, wbrew przysługującej jej kompetencji, zasady podziału geodezyjnego.

Ponadto organ stwierdził, że wskazane wyżej zapisy uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 42 ust. 5 i § 48 ust. 5 uchwały Rada Miejska wprowadziła możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających, wydzielienia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej.

W ocenie organu nadzoru postanowieniami zawartymi w § 42 ust. 5 i § 48 ust. 5 uchwały Rada Miejska wprowadziła możliwość zmiany obowiązujących ustaleń planu, bez zachowania procedury planistycznej właściwej dla zmiany planu, wynikającej z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdy zgodnie z art. 27 ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony.

Zdaniem organu nadzoru ustawa jednoznacznie rozstrzyga w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje Radzie kompetencji, ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. W konsekwencji za niedopuszczalną należy uznać wprowadzoną w uchwale możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających, wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej. Niewątpliwie wskazane powyżej sytuacje będą stanowić zmianę planu.

Ponadto przedmiotowe zapisy pozostają również – zdaniem organu nadzoru w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie zaś z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z powyższego jednoznacznie wynika, że przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Natomiast ustalenia miejscowego planu, które dopuszczają możliwość dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających, wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg publicznych oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej, bez zmiany przedmiotowej uchwały w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stoją w sprzeczności z postanowieniami ustawy obligującymi radę gminy do przeprowadzenia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu, w każdym przypadku, gdy konieczność takiej zmiany zachodzi. Mając na uwadze powyższe, organ wniósł jak wyżej.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o uwzględnienie skargi w części dotyczącej kwestionowanych przez Wojewodę zapisów § 15 ust. 2 pkt 2, 3, § 16 ust. 4, § 17 ust. 5, § 19 ust. 4, § 21 ust. 2 oraz zapisu dla terenu 1 Ws (§ 48 ust. 5), w pozostałym zaś zakresie tj. § 42 ust. 5 uchwały wniosła o oddalenie skargi.

Strona przeciwna w części dot. uznania skargi m. innymi stwierdziła, że problem współpracy z WUOZ w zakresie nakazanych zapisów zawsze stanowił pole konfliktu. Jednak pod rygorem nie uzgodnienia projektu planu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, władze gminy przychyliły się do utrzymania zapisów stanowiących powtórzenie przepisów prawa. Jednocześnie zauważyła, że zagadnienia ochrony zabytków w realnym procesie budowlanym, nie funkcjonują właściwie – niezależnie od stanu świadomości w tym zakresie poszczególnych uczestników procesu budowlanego i jego nadzorców. Ograniczony też jest wpływ właściwych organów na egzekwowanie zapisów ustawowych (często poprzez akceptowanie naruszeń i wykroczeń, wynikających z nieświadomości i wiedzy inwestora). Stąd, dla służb konserwatorskich zapisy planu miejscowego stanowią często jedyną okazję, zaprezentowania wymogów i zasad postępowania w sprawie ochrony zabytków. Wg tych służb jest też jedyną okazją do kształtowania świadomości społeczeństwa i administracji.

W zakresie zaś w którym strona przeciwna nie uznała skargi, podkreśliła, że wbrew stanowisku organu nadzoru w kwestionowanym § 42 ust. 5 Rada nie dokonała podziału geodezyjnego, jako, że nie ustaliła wiążąco granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości ani innych parametrów. Zdaniem Rady zapis dotyczący dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu do linii rozgraniczających jest ustaleniem porządkowym, w ramach którego nie mieści się ustalenie dotyczące wydzielenia nowych działek. Linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach zostały ustalone jednoznacznie i powyższe zapisy nie przewidują ich przesunięcia. Zgodnie z zapisami planu dopuszczenie możliwości wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi nie może być dowolne, lecz musi uwzględniać przepisy odrębne w tym przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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 ad-

ministracyjnymi – zwanej dalej p.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 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej w części 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwaną „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.), 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. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.).

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. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że 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 jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu, a co ma miejsce w niniejszej sprawie – ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254).

W świetle szczegółowo przedstawionej w skardze argumentacji, zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że regulacja § 15 ust.2 pkt.2,pkt.3, § 16 ust.4, § 17 ust.5 w określonych fragmentach, oraz § 19 ust. 4 i § 21 ust. 2 skarżonej uchwały – wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. – zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów.

Trafnie organ nadzoru odwołuje się do przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb,

strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Z przytoczonych przepisów wynika wprawdzie zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, upoważnienie to nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładane przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zasadne jest zatem odwołanie się organu nadzoru do regulacji określonej w art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie, z którą – zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Istotny jest także w niniejszej sprawie powoływany przez organ nadzoru przepis art. 36 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w którym ustawodawca w sposób enumeratywny określił te wszystkie przypadki dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania owego pozwolenia.

Stwierdzić zatem należy, że skoro przedmiotowa materia została w sposób kompleksowy uregulowana przepisami ww. ustawy, to brak jest możliwości ustanawiania dodatkowych nakazów-obowiązków, jak i rozszerzania obowiązku uzyskiwania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków – w aktach prawa miejscowego. Niewątpliwie 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 po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej ustalenia.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewody Dolnośląskiego, że kwestionowane zapisy § 15 ust. 2 pkt 2, pkt 3, § 16 ust. 4, § 17 ust. 5 w określonych fragmentach, oraz § 19 ust. 4, § 21 ust. 2 skarżonej uchwały – wykraczają poza przyznaną radzie gminy art. 15 ust. 2 u.p.z.p. kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym ustalania określonych nakazów tak względem zabytków i obiektów archeologicznych, jak i w obowiązującej strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie oraz względem stanowisk archeologicznych.

Jak to już wyżej Sąd podkreślił, ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, to wprost o tym stanowi w przepisach ustawy, jak ma to miejsce w cyt. wyżej przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także w regulacji określonej w art.39 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623). Zatem rozszerzenie – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie (§ 15 ust.2 pkt.3), wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi niewątpliwie przekroczenie posiadanych przez organ uchwałodawczy kompetencji w tym zakresie.

Skoro zatem Rada nie była w świetle obowiązujących przepisów prawa upoważniona do podjęcia tychże regulacji, uchybieniem byłoby pozostawienie w obrocie prawnym postanowień podjętych bez podstawy prawnej.

Trafne jest także stwierdzenie organu nadzoru, że 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 (por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn.akt II SA/Wr 1179/98).

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie akceptuje także zawarty w skardze zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez postanowienia przyjęte w § 42 ust. 5 oraz w § 48 ust. 5 skarżonej uchwały. Wskazać należy, że choć Rada Gminy postanowiła w § 42 ust. 5 skarżonej uchwały określić zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości obejmujących teren, oznaczony na rysunku planu symbolem 1ZP, to zapis tegoż paragrafu uchwały wskazuje, jak trafnie zauważa organ nadzoru, że w przepisie tym w istocie określono zasady podziału nieruchomości. Podobnie ma się sprawa z zapisem § 48 ust. 5 uchwały.

Przeprowadzona przez organ nadzoru, analiza uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazuje – jak trafnie zauważa organ – wyraźne odrębności pomiędzy instytucją scalenia i podziału nieruchomości a instytucją podziału nieruchomości. W świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Gminy Śródzie Śląskiej uprawniona była jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiadała natomiast uprawnienia do określenia warunków

ków i zasad podziałów nieruchomości ani też do wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Uprawnień takich nie przyznają organowi stanowiącemu gminy ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu. Dla potwierdzenia powyższego stanowiska, przywołać należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt II OSK 2235/10, w którym w sposób kategoryczny stwierdzono, że: „...nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny /np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p./. Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...)” W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: „Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest „procedura scalenia i podziału nieruchomości /art. 101–111 u.g.n./ (...)”.

W rezultacie stwierdzić należy, że Rada Gminy zapisami zawartymi w ww. § 42 ust.5 i § 48 ust.5 uchwały, określając w istocie zasady i warunki podziału nieruchomości, wykroczyła poza przyznany jej przez ustawodawcę zakres kompetencji.

Zasadny jest także w ocenie Sądu zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z art. 27 i 28 ust. 1 u.p.z.p. – poprzez postanowienia przyjęte w § 42 ust. 5 pkt.2 i 3 oraz § 48 ust. 5 pkt 2 skarżonej uchwały.

Trafnie organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z przepisu tego wynika nakaz określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oraz określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Istotne jest przy tym, że ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustalając również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny znaleźć się w uchwale zawierającej plan miejscowy. Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu, wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 u.p.z.p.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że kwestionowane przez Wojewodę zapisy ww. poszczególnych paragrafów planu, poprzez dopuszczenie przez Radę Gminy możliwości dostosowania granic działki do ustalonych na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 42 ust. 5 pkt. 2), wydzielenia działki pod urządzenia infrastruktury technicznej i drogi (§ 42 ust. 5 pkt. 3) oraz dokonania korekt granic działki ze względu na potrzebę poszerzenia dróg oraz lokalizację obiektów infrastruktury technicznej (§ 48 ust. 5 pkt. 2), stwarza zagrożenie dowolnego dokonania faktycznej zmiany przeznaczenia terenów, z pominięciem wymaganej procedury, nakazanej przepisem art. 17 w związku z art.27 u.p.z.p..

W konsekwencji przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych wyżej zapisów planu, plan ów – wbrew twierdzeniu strony przeciwnej – nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, gdy nadto sporne ustalenia planu mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu (właściciele terenów) pozostają w stanie niepewności co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Sąd w pełni podziela twierdzenie organu nadzoru o konieczności jednoznaczności formułowania zapisów planu określających przeznaczenie terenów, a co nie ma miejsca w w/w zapisach planu, tym samym nie pozostaje w zgodzie z § 7 pkt.7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Odwołać się przy tym należy do orzecznictwa, gdzie choćby w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08 /publik. LEX nr 563545/ Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „... *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób "czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych". Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o "zwykłe" wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu...*”.

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. III wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a. ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 p.p.s.a.