



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 czerwca 2012 r.

Poz. 2160

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 980/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Protokolant

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 marca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim

z dnia 28 czerwca 2011 r. nr XII/107/11

w przedmiocie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Włodzice Wielkie

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 pkt 12, § 10 ust. 3, § 10 ust. 5 pkt 4, § 10 ust. 8, § 12 ust.1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 ust. 2 we fragmencie: „budowlanych”;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim nr XII/107/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Włodzice Wielkie zarzucając Radzie Miejskiej podjęcie § 12 ust. 1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 ust. 2 we fragmencie: „budowlanych” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z § 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) a także § 10 ust. 3, § 10 ust. 5 pkt 4, § 10 ust. 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 31, 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) w zw. z art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz podjęcie § 10 ust. 2 pkt 12 uchwały z istotnym naruszeniem art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) w r. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów opisanej uchwały za zasądzeniem na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania.

Na uzasadnienie skargi wskazano, że na sesji dnia 6 października 2011 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Miejska w Lwówku Śląskim podjęła uchwałę nr XII/107/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Włodzice Wielkie. W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie § 12 ust. 1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 ust. 2 we fragmencie: „budowlanych” uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim nr XII/105/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Włodzice Wielkie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z § 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) a także § 10 ust. 3, § 10 ust. 5 pkt 4, § 10 ust. 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 31, 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) w zw. z art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz podjęcie § 10 ust. 2 pkt 12 uchwały z istotnym naruszeniem art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

W pierwszej kolejności organ wskazuje, że w myśl z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Ponadto instytucja rozbiórki obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków jest określona w art. 39 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z nim prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu zgłaszania do organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

Z kolei w § 10 ust. 8 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż wszystkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub administracji lokalnej. Tymczasem art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162,

poz. 1568 ze zm.) stanowi: kto, w akcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany:

- 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;
- 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków ten przedmiot i miejsce jego odkrycia;
- 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Art. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że ustawa określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Tym samym należy uznać, że podejmując § 10 ust. 8 Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy.

Ponadto w § 10 ust. 3 uchwały Rada Miejska wprowadziła obowiązek uzyskania zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w obrębie strefy ochrony archeologicznej „OW”. Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 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. Z tego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencje te nie oznaczają jednak pełnej dowolności i muszą być wykładane przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Ponadto Rada Miejska w § 10 ust. 2 pkt 12 ustaliła obowiązek umieszczania na budynkach od strony wejścia numerów administracyjnych budynków. Tymczasem taki obowiązek wynika z art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.). Zgodnie z nim właściciele nieruchomości zabudowanych lub inne podmioty uwidocznione w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, mają obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Na tabliczce, o której mowa w ust. 1, oprócz numeru porządkowego zamieszcza się również nazwę ulicy lub placu, a w miejscowościach bez ulic lub placów albo posiadających ulice lub place bez nazw nazwę miejscowości. Ustawodawca wart. 47b ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne upoważnił organy jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia o możliwości umieszczenia na tabliczce, o której mowa w ust. 1, nazwy miejscowości lub nazwy dzielnicy, osiedla, zespołu urbanistycznego.

Wobec powyższego Rada Miejska jest upoważniona do określenia elementów tabliczki z numerami administracyjnymi budynków, o których mowa w ust. 3, jednak podejmując zakwestionowaną uchwałę, określiła obowiązek umieszczenia tabliczki, co jest już określone przez ustawodawcę w powołanej ustawie. Tym samym przekroczyła nadane jej upoważnienie ustawowe.

W § 12 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określono zasady scalania i podziału nieruchomości. W zapisach tych ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej. Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne,

dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późno zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

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) określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zatem opracowując zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości rada zobowiązana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej uwzględnienie, uznając zasadność argumentów skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze 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, tj. 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 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 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).

Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wycisza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie

o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa.

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, zakwestionował w trybie art. 94 ust. 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem opisanej uchwały. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należy wskazać, 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 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 na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04). W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez radę miasta w § 10 ust. 5 pkt 4 uchwały uzależnienia decyzji o rozbiórce budynku ujętego w gminnej ewidencji zabytków od wcześniejszego wykonania karty ewidencyjnej zgodnie z instrukcją Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez ustawę kompetencji.

Dalej uchwała uzależnia wydanie takiej decyzji również od pozytywnej opinii ekspertyzy budowlanej opracowanej przez rzeczoznawcę budowlanego oraz od potrzeby odbudowy budynku. Dopuszcza również, w porozumieniu z konserwatorem zabytków, budowę nowego budynku zachowując charakter budynku historycznego wykorzystując jego niektóre rozwiązania architektoniczne, konstrukcję i wystrój elewacji.

Z kolei w § 10 ust. 8 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż wszystkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub administracji lokalnej.

Tak sformułowane obowiązki niewątpliwie pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznać należy za niezgodne z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Dokonując dalszej analizy treści planu należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym należy obowiązkowo określić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W kontrolowanej uchwale w rozdziale 8 zatytułowanym „Zasady i warunki scalania i podzia-

łu nieruchomości” w § 12 w ustępie 1 zapisano, że ustala się minimalne szerokości frontu działki budowlanej....; zaś w ustępie 2 wskazano, że ustala się minimalne powierzchnie nowo wydzielonych działek budowlanych..... Rozważając możliwość posłużenia się przez normodawcę gminnego pojęciem działki budowlanej w odniesieniu do określenia w planie miejscowym zasad scalania i podziału nieruchomości planem tym objętych, należy pamiętać, że delegacja ustawowa do uchwalenia przez organ stanowiący gminy planu zagospodarowania przestrzennego została zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 2 (stanowiącym słowniczek do ustawy) p.12 za działkę budowlaną (w rozumieniu tejże ustawy) należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Natomiast, ponieważ definicji działki gruntu (nieruchomości gruntowej) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera należy odwołać się do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), która w art. 4 pkt 3 stanowi, że pod pojęciem działki gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Skoro zatem ustawodawca nakazuje w planie miejscowym zawarcie zasad scalania i podziału nieruchomości (gruntowej), to w uchwale o planie nie można tych zasad ograniczać li tylko do działek budowlanych, bowiem było by to sprzeczne z ustawą zawężenie pojęcia ustawowego. Należy bowiem zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, że nie każda działka gruntu może być uznana za działkę budowlaną i odwrotnie. Uzupełnienie i uściślenie pojęć ustawowych (także w tym zakresie) zawarto w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który (między innymi) w § 4 pkt 8 określa, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zatem ani ustawa (w zakresie zasad scalania i podziału), ani przepis wykonawczy nie posługują się pojęciem działki budowlanej. Dlatego wyeliminowania tego określenia wymaga konieczna zgodność uchwały o planie z aktami prawa wyższego rzędu.

Na koniec należy podzielić pogląd zawarty w skardze odnośnie do zbędnego, bo powtarzającego zapisy ustawowego unormowania nakładającego obowiązek umieszczenia na budynku od strony wejścia numerów administracyjnych budynków. Jak trafnie wskazuje to organ nadzoru nowelizacja ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) wprowadziła w art. 47b ust. 1 dla właścicieli nieruchomości zabudowanych lub innych podmiotów uwidoczniionych w ewidencji gruntów i budynków, które takimi nieruchomościami władają, obowiązek umieszczenia w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o ustaleniu tego numeru. Dalsze unormowania tego artykułu wskazują jakie dodatkowo elementy tabliczka może zawierać.

Reasumując Sąd – na podstawie art. 147 § 1 u.p.s.a. – stwierdził nieważność wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonej uchwały. Orzeczenie zawarte w p. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w art. 152, a w p. III w art. 200 ppsa.