



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 sierpnia 2012 r.

Poz. 2993

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 215/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 maja 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz – sprawozdawca
Sędziowie:	Sędzia NSA Halina Kremis Sędzia WSA Alicja Palus
Protokolant:	Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 maja 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Marcinowice
z dnia 1 sierpnia 2011 r. nr X/45/11
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasków.

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Marcinowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą z dnia 1 sierpnia 2011 r. Nr X/45/11 Rada Gminy Marcinowice uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Krasków.

Skargą z dnia 28 lutego 2012 r. Wojewoda Dolnośląski, na podstawie 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. – zwanej dalej u.s.g.) oraz art. 50 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały, z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. b i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 – zwanej dalej u.p.z.p.) w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), a także art. 93 ust. 1 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. – zwanej dalej u.g.n.) w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że w § 1 kontrolowanego aktu postanowiono m. in., że: „1. Uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Krasków. 2. Granice obszaru objętego planem miejscowym oznaczono na rysunku planu”. W § 43 z kolei Rada Gminy postanowiła, że dla części terenu górniczego złoża granitu „Gołaszyce” położonego w granicach wsi Krasków obowiązują ustalenia uchwały Nr XXIV/144/05 Rady Gminy Marcinowice z dnia 9 lutego 2005 r. Zgodnie z rysunkiem przedmiotowego planu (załącznik nr 2) teren objęty tą uchwałą znajduje się w granicach terenu objętego uchwałą Nr X/45/11 z dnia 1 sierpnia 2011 r., czyli w granicach miejscowego planu dla wsi Krasków. W odniesieniu do przedstawionych regulacji organ wskazał, że zgodnie z art. 34 ust. 1 u.p.z.p. „Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu”. Zatem z dniem wejścia w życie planu będącego przedmiotem skargi, plan przyjęty uchwałą Nr XXIV/144/05 Rady Gminy Marcinowice z dnia 9 lutego 2005 r., w zakresie terenu objętego nową uchwałą Nr X/45/11 utracił moc obowiązującą, a co za tym idzie teren nim objęty pozostanie bez ustaleń, przy czym zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Jak wywodził dalej organ, w piśmie z dnia 25 października 2011 r. Nr GK-7322/XLII/34/2011 Wójt Gminy Marcinowice wyjaśnił, że oznaczenie na rysunku planu nr 2 „obszar objęty m.p.z.p. - uchwała Rady Gminy nr XXIV/144/05” jako oznaczenie informacyjne jest omyłką edycyjną. Oznaczenie to powinno być w części ustaleń planu, zgodnie z tekstem uchwały. Zdaniem Wójta zapis § 43 uchwały utrzymujący zapisy uchwały Nr XXIV/144/05 Rady Gminy Marcinowice z dnia 9 lutego 2005 roku należałoby potraktować jako modyfikację art. 34 u.p.z.p. Uchwała Nr XXIV/144/05 sporządzona została dla terenu górniczego „Gołaszyce” i zapewnia integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego. Organ gminny uznał, że ze względu na spójność zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Gołaszyce” lepszym rozwiązaniem będzie „przedłużyć” ważność planu, niż przenosić jego zapisy do planu dla wsi Krasków.

W ocenie organu nadzoru, w świetle art. 34 u.p.z.p., takie rozwiązanie należy uznać za niedopuszczalne. Wojewoda Dolnośląski stanął na stanowisku, że wyłączenie danego terenu z opracowania planu jest możliwe jedynie poprzez zmianę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu (poprzez zmianę granic opracowania) albo poprzez przeniesienie („przepisanie”) ustaleń planu z 2005 r. do treści i załącznika graficznego planu przyjętego zaskarżoną uchwałą.

Dla części terenu górniczego „Gołaszyce”, który objęty jest planem przyjętym uchwałą Nr X/45/11 brak jest – jak wskazał organ – określenia przeznaczenia terenów, w szczególności brak jest zapisów ustaleń dla tych terenów w Rozdziale 9 uchwały zatytułowanym „Szczegółowe zasady zagospodarowania terenów”, a także w załączniku graficznym. A zatem, zarówno w części tekstowej planu, jak i w załączniku graficznym brak jest ustaleń dla tego terenu.

Zdaniem organu nadzoru omówione nieprawidłowości powodują, że uchwała w sposób istotny narusza także art. 14 ust. 7 u.p.z.p. w zw. z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).

Wojewoda Dolnośląski w skardze, cytując § 28 m.p.z.p., podniósł również, że Rada Gminy nie określiła w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, stanowiąc wyłącznie o podziale geodezyjnym. Ich brak, w ocenie skarżącego, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 28 ust. 1 ustawy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się m- w opinii skarżącego – określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia.

Organ nadzoru stwierdził ponadto, że 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. Rada Gminy Marcinowice nie uzasadniła jednak odstąpienia od obowiązku zawarcia zasad i warunków scalania nieruchomości, a ponadto, w § 28 ust. 3 uchwały przesądziła o tym, że nie przewiduje się scaleń nieruchomości, mimo że nie miała kompetencji do zamieszczenia w miejscowym planie takiej regulacji. Wojewoda stwierdził jednocześnie, że o ile jednak można zaakceptować odstąpienie od określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów Z P (tereny zieleni urządzonej), czy ZN (tereny zielenie zabytkowej), o tyle brak tych zasad dla terenów MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) nie znajduje uzasadnienia.

Przechodząc do uzasadnienia kolejnego z podniesionych zarzutów Wojewoda Dolnośląski podniósł, że zgodnie z art. 17 pkt 7 lit. d u.p.z.p., wójt po podjęciu przez Radę Gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. W oparciu o ten przepis Służba Drogowa Powiatu Świdnickiego odmówiła w dniu 15 stycznia 2010 r. uzgodnienia projektu przedmiotowego planu, a postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2010 r. Nr PT 4024-2/17/10 Służba Drogowa Powiatu Świdnickiego ponownie odmówiła uzgodnienia projektu przedmiotowego planu.

W piśmie z dnia 25 października 2011 r. Nr GK-7322/XLII/34/2011 Wójt Gminy Marcinowice wyjaśnił, że po otrzymaniu postanowienia SKO uchylającego postanowienie Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego o negatywnym uzgodnieniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasków umarzającego postępowanie w sprawie, nie wystąpiono o ponowne uzgodnienie, ponieważ uchylone postanowienie zostało wydane bez podstawy prawnej, w związku z czym Wójt Gminy Marcinowice oczekiwał na uzgodnienie planu z właściwą podstawą prawną. Stwierdził przy tym, że zgodnie z art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu planu.

Wojewoda wyjaśnił, że nie sposób przyjąć jakoby postanowienie Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego zostało wydane bez podstawy prawnej, albowiem obowiązek uzgodnienia przez ten organ projektu planu miejscowego wynika z przywołanego wyżej art. 17 pkt 7 lit. d u.p.z.p. Uzgadnianie projektu planu nie jest zatem wyłączone spod regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Wydanie postanowienia przez Służbę Drogową Powiatu Świdnickiego w sprawie uzgodnienia, bądź odmowy uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustawowym obowiązkiem tego organu, który został zrealizowany poprzez wydanie postanowienia z dnia 26 kwietnia 2010 r. Nr PT 4024-2/17/10. W związku z powyższym nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wójta, iż Służba Drogowa Powiatu Świdnickiego nie przedstawiła swojego stanowiska w wyznaczonym w terminie. Ponadto, wobec uchylenia przez SKO postanowienia Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego z dnia 26 kwietnia 2010 roku., Wójt Gminy Marcinowice powinien był wystąpić do tego organu o ponowne uzgodnienie projektu planu, czego jednak nie uczynił.

W opinii Wojewody Dolnośląskiego zaskarżona uchwała dotknięta jest ponadto kolejną wadą dyskwalifikującą ją jako prawidłowy akt prawa miejscowego. W § 5 ust. 2 pkt 1 kontrolowanego w niniejszym postępowaniu aktu postanowiono, że prowadzenie nowych działań inwestycyjnych wymaga zaopiniowania przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Natomiast w § 11 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że wszelkie działania i zamierzenia (w tym podziały nieruchomości, roboty ziemne, zmiany form własności, funkcji, przebudowy, rozbudowy i remontów, zagospodarowania terenu) należy uzgadniać z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały postanowiono z kolei, że w granicach strefy „OW” wszelkie zamierzenia inwestycyjne należy

uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności prowadzenia prac archeologicznych w trakcie robót ziemnych. Regulacja § 12 ust. 2 pkt 2 stanowi z kolei, że prace archeologiczne wymagają pozwolenia konserwatorskiego, które należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę, a dla robót wymagających zgłoszenia przed przystąpieniem do ich realizacji. W § 13 ust. 3 uchwały postanowiono natomiast, że wszelkie działania i zamierzenia inwestycyjne na obiektach zabytkowych należy uzgadniać z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykraczają one bowiem 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. 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 obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków dla przeprowadzenia czynności określonych w kwestionowanych przez organ nadzoru zapisach. W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy uchwały regulują materię unormowaną w przepisach ustawy, jak również zawierają postanowienia wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Organ nadzoru zwrócił również uwagę na regulację zawartą w § 28 ust. 2 uchwały, który stanowi, że dla terenów w strefie „A” ochrony konserwatorskiej ustala się zakaz wtórnego podziału nieruchomości. Wojewoda wskazał w tym miejscu, że zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Tylko ten organ jest uprawniony do decydowania, czy podział zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru może być dokonany, czy też nie.

Nieprawidłowy również – w ocenie strony skarżącej – pozostaje § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały, w którym postanowiono, że wszelkie prace przy pomniku przyrody należy uzgadniać z Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody. Zdaniem organu nadzoru zapis ten również stanowi przekroczenie kompetencji przewidzianej w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym, określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Marcinowice wniosła o jej oddalenie.

Uzasadniając swoje stanowisko organ wyjaśnił, w odniesieniu do niezgodności zapisów uchwały z art. 34 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznano, że ze względu na spójność zapisów m.p.z.p. dla terenu górniczego „Gołszyce”, lepszym rozwiązaniem będzie „przedłużyć” ważność planu niż przenieść jego zapisy do planu dla wsi Krasków. Twierdzenie organu nadzoru, że teren objęty Uchwałą nr XXIV/144/05 w zakresie terenu objętego uchwałą X/45/11 pozostanie bez ustaleń jest – jak twierdzi organ – nieprawdziwe. Zgodnie z § 43 uchwały nr X/45/11 „dla części terenu górniczego złoża granitu Gołszyce położonego w granicach wsi Krasków obowiązują ustalenia Uchwały nr XXIV/144/05 Rady Gminy Marcinowice z dnia 9 lutego 2005”. Nie można – opinii organu – także zgodzić się z organem nadzoru, że brak jest określenia przeznaczenia terenów dla części terenu górniczego położonego na obszarze wsi Krasków. Ustalenia dla poszczególnych terenów nie zostały opisane wyłącznie w rozdziale 9 – szczegółowe zasady zagospodarowania terenów. Dla terenów, wydzielonych liniami rozgraniczającymi, dotyczących komunikacji, ustalenia planu zostały opisane w Rozdziale 7. Natomiast ustalenia dla części terenu górniczego Gołszyce opisane zostały w § 43.

Wyjaśniając odstąpienie od ustalenia warunków scalania i podziału nieruchomości Rady Gminy Marcinowice wskazała, że na terenach przeznaczonych pod zabudowę, dla których ustalono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, nie występują niekorzystnie ukształtowane nieruchomości. Proces scalania i podziału nieruchomości, w przypadku m.p.z.p. wsi Krasków, mógłby mieć miejsce tylko dla terenów 4MR (obejmuje 5 nieruchomości), 4MN (obejmuje 3 nieruchomości), 5MN (obejmuje 2 nieruchomości), 9MN (obejmuje 2 nieruchomości), jednakże wszystkie nieruchomości na tych terenach mają bardzo korzystne ukształtowanie i nie ma potrzeb ich scalania. Pozostałe tereny przewidziane pod zabudowę obejmują 1 nieruchomość lub jej część. Rada Gminy Marcinowice uznała zatem, że wyżej opisane okoliczności uprawniają ją do odstąpienia od obowiązku zawarcia w m.p.z.p. wsi Krasków zasad

i warunków scalania i podziału nieruchomości. Rada Gminy określiła zatem tylko zasady wtórnego podziału nieruchomości.

W dalszych wyjaśnieniach organ wskazał, że Wójt zwrócił się do Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego o uzgodnienie projektu planu wsi Krasków, jednak Służba Drogowa odmówiła uzgodnienia projektu planu w zakresie terenu eksploatacji kwarcu (teren PE) z uwagi na brak rozwiązań obsługi komunikacyjnej tego terenu w zakresie wywozu kruszyw. Obsługa komunikacyjna terenu PE, w tym także w zakresie wywozu kruszyw, została ustalona z drogi 2KDD (zał. nr 1) i 3KDD (zał. nr 2) do drogi 4KDL. W związku z tym Wójt ponownie zwrócił się do Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego o uzgodnienie projektu planu, która Postanowieniem nr 17/2010 ponownie odmówiła uzgodnienia projektu planu. Na postanowienie to Wójt złożył zażalenie, w wyniku którego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu uchyliło w całości postanowienie Służby drogowej. W związku z postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającym postanowienie Służby Drogowej Powiatu Świdnickiego, Wójt oczekiwał na ponowne uzgodnienie przez ten organ projektu planu (na podstawie pisma z dnia 31 marca 2010 r.), albowiem zgodnie z art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieprzedstawienie stanowiska w wyznaczonym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu planu.

Ponadto Służba Drogowa wydała negatywne uzgodnienie tylko w zakresie terenu PE i jego obsługi komunikacyjnej. Działka nr 109 (w projekcie planu teren PE) nie jest gruntem przyległym do drogi powiatowej 2085D (w projekcie planu 4KDL) i jest obsługiwana (poprzez służebność przejazdu przez działkę 158) przez drogę gminną - działka nr 2/1. W związku z tym, że uzgodnienie negatywne wydane przez organ uzgadniający nie odnosi się do gruntów określonych w art. 17 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznano, że m.p.z.p. wsi Krasków posiada uzgodnienie pozytywne.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (polegające na wykroczeniu - przez Radę Gminy Marcinowice przy uchwalaniu m.p.z.p. wsi Krasków - poza kompetencje przyznane jej do określenia w m.p.z.p. zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury), organ wyjaśnił, że pismem z dnia 22 grudnia 2009 r., wystąpił do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o uzgodnienie projektu planu miejscowego wsi Krasków. Postanowieniem nr 20/2010 z dnia 19 stycznia 2010 r. Kierownik Delegatury w Wałbrzychu Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu odmówił uzgodnienia planu miejscowego i określił warunki, na jakich uzgodnienie planu może nastąpić. Zapisy rozdziału 4 Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej Uchwały Rady Gminy Marcinowice nr X/45/11 z dnia 1 sierpnia 2011 r. wynikają z Postanowienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr 20/2010 z dnia 19 stycznia 2010 r. Nieuwzględnienie warunków Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków skutkowałoby brakiem uzgodnienia i przyjęciu przez Radę Gminy Marcinowice uchwały, która byłaby nieważna z powodu istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Odnośnie ostatniego z zarzutów organ wskazał, że na terenie wsi Krasków znajdują się pomniki przyrody ustalone Rozporządzeniem Wojewody Dolnośląskiego nr 11 z dnia 8 sierpnia 2008 r. na podstawie zapisów art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. W trakcie prac nad planem miejscowym wsi Krasków ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie wprowadziła zmiany do ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tą ustawą ustanowienie pomnika przyrody lub zniesienie tej formy ochrony następuje teraz tylko w drodze uchwały rady gminy (poprzednio także wojewoda, w drodze rozporządzenia, mógł ustanowić pomnik przyrody). Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego nr 11 z dnia 8 sierpnia 2008 r. zachowało swoją moc. Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia nadzór nad pomnikami przyrody sprawuje wojewódzki konserwator przyrody, co dało podstawę do zapisu § 7 ust. 2 kontrolowanej uchwały. Wskazany przez organ nadzoru art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wprowadza zakazy, które mogą być wprowadzone w stosunku do pomnika przyrody, jednakże nie w planie miejscowym, a w uchwale rady gminy w sprawie ustanowienia pomnika przyrody (zgodnie z art. 44 ust 2 o ochronie przyrody). W przypadku pomników przyrody we wsi Krasków ich zasady ochrony zostały ustalone w Rozporządzeniu Wojewody, który je ustanowił, a przepisanie zapisów rozporządzenia do planu miejscowego jest niezasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Skarga jest zasadna, a ze względu na charakter uchybień, zaskarżony akt należało wyeliminować w całości z obrotu prawnego. Zarzuty skargi sprowadzają się do następujących uchybień:

1. wadliwego ustalenia zakresu obowiązywania zaskarżonego planu z pominięciem „szczegółowych zasad zagospodarowania terenów” dla złoża granitu „Gołszyce”

2. bezpodstawnego pominięcia w zapisach planu szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości tj. naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.;

3. brak wymaganego uzgodnienia planu z zarządcą drogi tj. Służbą Drogową Powiatu Świdnickiego tj. naruszenia art. 17 pkt 7 lit. d u.p.z.p.

4. przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący w zakresie wprowadzenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, poprzez wprowadzenie do zapisów planu uregulowań § 5 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 1, § 12 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 13 ust. 3;

5. przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący w zakresie obowiązku uzgodnienia wszelkich prac przy pomniku przyrody z Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody poprzez wprowadzenie do zapisów planu § 7 ust. 2

Rozważania należy zatem rozpocząć od wskazania, 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. Art 91 ust. 4 omawianej ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza 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 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 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 również 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.

Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie i orzecznictwie przyjęto, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C.H.Beck 2005, s. 154, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające tego dokonanie, rada zobligowana jest zawrzeć w planie wymienione w art. 15 ust. 2 elementy. Komentarzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1-12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregokolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Odnosząc się szczegółowo do zarzutu skargi opisanego wyżej w punkcie 1, wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ww. ustawy w którym określono podstawowe, a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego, czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W świetle przywołanej regulacji są to podstawowe treści które powinny się znaleźć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W rozpoznawanej sprawie przywołane przepisy zostały naruszone. Należy bowiem zgodzić się z argumentacją organu, że zaskarżona uchwała nie zawiera żadnych regulacji w zakresie przeznaczenia i warunków zagospodarowania dla części terenu górniczego do którego odnosi się treść § 43 analizowanego aktu. Przepisem tym Rada Gminy Marcinowice wyznaczyła granicę obszaru (w ramach obszaru objętego planem) dla którego w mocy utrzymany został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Gołaszyce” uchwalony uchwałą Nr XXIV/144/05 z dnia 9 lutego 2005 r. Treść przywołanej regulacji wskazuje, że w ten sposób Rada Gminy Marcinowice próbowała utrzymać w mocy i pozostawić w obrocie prawnym akt prawa miejscowego z dnia 9 lutego 2005 r. w części w jakiej dotyczy terenu wskazanego w § 43 zaskarżonej obecnie uchwały. Jednocześnie w kontrolowanej w niniejszym postępowaniu uchwale nie umieszczono żadnych zapisów, które określałyby przeznaczenie i warunki zagospodarowania wskazanego obszaru. Przyjmując takie rozwiązanie, organ stanowiący gminy pominął jednak treść art. 34 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który informuje wprost, że wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym planem. Nie budzi natomiast wątpliwości w doktrynie, że „ustanowienie w danym przedmiocie regulacji nowego aktu prawotwórczego (lub niektórych jego przepisów) przez ten sam organ normodawczy jest jedną z kilku przyczyn utraty mocy obowiązującej aktu prawotwórczego” (por. H. Rott, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s.199-200 cyt. za T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Komentarz do art. 34, LEX).

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że granice terenu dla którego uchwalono w dniu 1 sierpnia 2011 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmują również teren stanowiący działki których dotyczyły postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego „Gołaszyce” uchwalonego w dniu 9 lutego 2005 r. Obszar ten precyzyjnie wskazany został w § 43 części tekstowej uchwały oraz na rysunku planu. Nie jest również kwestionowane, że obszar ten wchodzi w skład wyznaczonych na rysunku planu terenów górniczych. Uwzględniając przedstawioną wyżej argumentację, Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że zaskarżona uchwała w swojej obecnej formie, nie mogła skutecznie (legalnie) utrzymać w mocy postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 9 lutego 2005 r., gdyż z chwilą wejścia w życie zaskarżonego obecnie planu, postanowienia poprzedniego planu miejscowego, w części odnoszącej się do terenu objętego nowym planem, z mocy prawa utraciły swoją moc obowiązującą. Tym samym Rada Gminy Marcinowice mocą podejmowanej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, nie była uprawniona aby nadać moc obowiązującą przepisom, które z woli ustawodawcy już ją utraciły. Odesłanie zawarte w § 43 zaskarżonej uchwały pozostaje zatem w oczywistej sprzeczności z brzmieniem art. 34 ust. 1 u.p.z.p. Ze względu na konsekwencje wskazane w przywołanym przepisie nie było dopuszczalne jedynie odesłanie do ustaleń zawartych w innym planie miejscowym dotyczącym tego samego terenu. Wymogu prawidłowej legislacji nie spełnia odesłanie do zasad określonych w akcie prawnym nieobowiązującym. Jeśli wolą organu stanowiącego gminy było zachowanie dla spornego terenu ustaleń zawartych w planie miejscowym z 2005 r., to powinna je umieścić w tekście uchwały przyjętej w dniu 1 sierpnia 2011 r. lub też uwzględnić poprzez zmianę w uchwale intencyjnej granic obszaru terenu dla którego przystąpiono do uchwalania planu miejscowego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jeżeli zamiarem Rady było pozostawienie dla omawianego obszaru dotychczasowych ustaleń planu, nie było potrzeby obejmowaniem spornego terenu granicami nowego planu. W konsekwencji działanie Rady Gminy Marcinowice wywołało sytuację, w której część obszaru objętego planem wskazana w § 43 uchwały i w części graficznej pozbawiona została jakichkolwiek ustaleń szczegółowych, zwłaszcza ustaleń obowiązkowych określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to również, że w stosunku do omawianego terenu nie została w ogóle przeprowadzona określona w art. 17 u.p.z.p. procedura uchwalania planu miejscowego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2009 r. II SA/Wr 613/08, CBOIS, nsa.gov.pl).

Co tyczy się kolejnego z podniesionych w skardze zarzutów, wskazać trzeba, że art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. stanowi, że jednym z obowiązkowych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Rada Gminy Marcinowice w § 28 Rozdziału 8 zaskarżonej uchwały, pt. „Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości” wskazała, że:

„1. Ustala się wtórny podział nieruchomości przy zachowaniu minimalnej wielkości działki:

1) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 0,10 ha;

2) dla zabudowy zagrodowej – 0,20 ha;

3) dla zabudowy usługowej – 0,20 ha.

2. Dla terenów w strefie „A” ochrony konserwatorskiej ustala się zakaz wtórnego podziału nieruchomości.

3. Nie przewiduje się scaleń nieruchomości”.

Nie sposób uznać, że takimi zapisami uchwały organ stanowiący gminy zrealizował ustawowy wymóg określony we wskazanej na wstępie regulacji. Rada gminy zobligowana jest określić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie natomiast z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalającym wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego – kwestie 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 określenia 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 szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z przywołanych regulacji wynika, że warunki oraz zasady scalania i podziału nieruchomości powinny być w planie miejscowym określone w sposób szczegółowy. Omawiane uchybienie staje się szczególnie wyraźne, albowiem zaskarżona uchwała w tym zakresie jest wewnętrznie sprzeczna. Tytuł Rozdziału 8 zapowiedział unormowania w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W kolejnych przepisach uchwały ta zapowiedź nie została jednak zrealizowana, albowiem organ odniósł się jedynie do ustaleń związanych z wtórnym podziałem nieruchomości. Jaskrawo sprzeczne z ustawą jest przy tym, wyrażone w § 28 ust. 1 uchwały, uregulowanie normujące zasady podziału nieruchomości. Wystarczy wskazać, że w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. organ nie został upoważniony do unormowania zasad podziału. Jak trafnie podkreślił skarżący, zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniewe – podziałowe, choć stanowią przedmiot tej samej ustawy o gospodarce nieruchomościami to jednak nie można ich utożsamiać. Podział nieruchomości należy do właściwości organu wykonawczego gminy i następuje w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu szczegółowo unormowanej procedury (patrz art. 92-97 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W procedurze tej, w żadnej formie prawnej nie uczestniczy rada gminy. Zupełnie innej problematyki prawnej dotyczy scalanie i podział nieruchomości (art. 101 i nast. u.g.n.).

Jak trafnie ujął to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w swym wyroku z 5 listopada 2010 r. w sprawie II SA/Wr 375/10 (który przywołuje także strona skarżąca), istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno - powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C. H. Beck 2009).

Jak zauważył organ nadzoru, procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu, który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 u.g.n.) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Zwrócić w tym miejscu 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. Musi być on bowiem 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 (dotyczy to przypadków: zwartych dużych kompleksów leśnych, terenów pod wodami, terenów zwartej zabudowy wielkomiejskiej, a także sytuacji, gdy 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, czego próżno szukać w kontrolowanym w niniejszym postępowaniu akcie.

Kontynuując analizę zarzutów skargi, Sąd stwierdza – podobnie jak uczyniła to strona skarżąca – że zakwestionowana uchwała podjęta została bez wymaganego prawem uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi.

Rozważania rozpocząć należy od przypomnienia, że Wójt Gminy Marcinowice, stosownie do obowiązującego ówczas art. 17 pkt 7 lit. d u.p.z.p. (obecnie art. 17 pkt 6 lit b tiret trzecie u.p.z.p.) zasadnie wystąpił do zarządy drogi tj. Zarządu Powiatu Świdnickiego, celem uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Krasków. Zarządca dwukrotnie negatywnie zaopiniował projekt (pismo z dnia 15 stycznia 2010 r. Nr PT 4042-3/3/10 oraz postanowienie z dnia 26 kwietnia 2010 r. Nr 17/2010). Wspomniane postanowienie było przedmiotem – zainicjowanej zażaleniem Wójta Gminy Marcinowice – instancyjnej kontroli przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Wałbrzychu, które to w swym rozstrzygnięciu z dnia 21 czerwca 2010 r. Nr SKO 4181/5/2010 uchyliło orzeczenie organu pierwszej instancji i umorzyło postępowanie w sprawie. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, że Zarząd Powiatu Świdnickiego, wydając zaskarżone postanowienie – działał bez podstawy prawnej, albowiem z uwagi na treść art. 7 u.p.z.p. procedura planistyczna została wyłączona przez ustawodawcę spod regulacji kodeksu postępowania administracyjnego. Organ stanowiący Gminy mimo wyeliminowania z obrotu prawnego rozstrzygnięcia Zarządu Powiatu, uchwalił m.p.z.p. pozostając w przekonaniu, że z uwagi upływ terminów określonych w art. 25 ust. 1 u.p.z.p., organ konsultacyjny uzgodnił projekt nie wnosząc sprzeciwu. Organ oczekiwał bowiem, że wobec uchylenia postanowienia zarządcy, ten – „z urzędu” – wyda nowe postanowienie, bądź też milcząco uzgodni projekt.

Stanowiska organu nie można podzielić z uwagi na brzmienie art. 138 k.p.a. Jednak nie tylko organ podjął w tym względzie wadliwe działania, bowiem stanowisko Rady jest – do pewnego stopnia – usprawiedliwione uchybieniami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu. Pozostaje to jednak bez wpływu na wadliwość kontrolowanej uchwały.

Piśmiennictwo i orzecznictwo, zgodnie przyjmują, że organ odwoławczy może wydać decyzję (postanowienie) o uchyleniu rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji tylko wówczas, gdy postępowanie pierwszoinstancyjne stało się bezprzedmiotowe (W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, 1989, s. 167; B. Adamiak (w:) *Komentarz*, 1996, s. 590), przy czym idzie tu o tzw. obiektywną bezprzedmiotowość postępowania pierwszoinstancyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 (wyrok NSA z dnia 9 stycznia 1985 r., III SA 1105/84, RNGA 1986, nr 2, s. 37; GAP 1987, nr 5, s. 43, w którym stwierdzono, że: "1. Art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. nie precyzuje wyraźnie przyczyn umorzenia w postępowaniu odwoławczym postępowania pierwszej instancji. Wydaje się jednak oczywiste, że umarzając postępowanie organu I instancji, organ odwoławczy kieruje się przesłankami określonymi w art. 105 § 1 k.p.a., czyli spowodowaną jakimikolwiek przyczynami -

beprzedmiotowością postępowania. Organ pierwszej instancji – wobec niezaskarżenia wadliwego postanowienia SKO przez Wójta – został związany stanowiskiem swego organu wyższego stopnia. Zarząd Powiatu nie mógł zatem wydać kolejnego postanowienia lub w innej formie zająć stanowiska w kwestii uzgodnienia planu. Jego działanie byłoby ponadto działaniem z urzędu, co stoi w sprzeczności z art. 17 pkt 6 u.p.z.p.

Osobnego komentarza wymaga w tym miejscu prawidłowość rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu. Po lekturze postanowienia doprawdy nie sposób wyjaśnić w jaki sposób organ ten doszedł do przekonania, że Zarząd Powiatu wydał swe rozstrzygnięcie w przedmiocie uzgodnienia m.p.z.p. bez podstawy prawnej. Wskazany w sentencji postanowienia (z dnia 26 kwietnia 2010 r. wydanego przez Zarząd Powiatu) art. 24 ust. 1 u.p.z.p. wyraźnie przecież odsyła – w sprawach uzgodnień o których mowa w art. 17 pkt 6 (w poprzednio obowiązującej wersji pkt 7) tej ustawy, do art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ta z kolei regulacja w § 5 przewiduje, że organ zajmuje stanowisko w sprawie w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Tymczasem przywołane przez Kolegium orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego żadnym zdaniem nie traktuje o kwestiach uzgodnień, o których mowa w art. 17 pkt 6 (wcześniej art. 17 pkt 7) u.p.z.p. Konsekwencją jednak przyjęcia takiego stanowiska przez Kolegium było zakończenie sprawy zainicjowanej wnioskiem Wójta Gminy Marcinowice. W sprawie zaistniała taka sytuacja, jakby Wójt nigdy o uzgodnienie nie występował. Nie może zatem na obecnym etapie wywodzić korzystnych dla siebie skutków określonych w art. 25 ust. 2 u.p.z.p.

Podzielić zatem należy stanowisko strony skarżącej, że przy podejmowaniu kontrolowanej uchwały nie został spełniony wymóg przewidziany w art. 17 pkt 7 lit. d u.p.z.p., a brak uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z którymkolwiek z organów wymienionych we wskazanym wyżej przepisie stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania. Zgodnie 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.

Kolejnym z zarzutów wskazanych w skardze było przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący w zakresie wprowadzenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, poprzez wprowadzenie do zapisów planu uregulowań § 5 ust. 2 pkt 1, § 11 ust. 2 pkt 1, § 12 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz § 13 ust. 3, co stanowi art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodne z przywołanym przepisem w planie miejscowym określa się bowiem obowiązkowo, między innymi, zasady dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W przypadku stanowienia powyższych zasad, podobnie jak przy uchwalaniu całego planu miejscowego, organ uchwalodawczy gminy musi bezwzględnie działać w granicach zakreślonych przez ustawę. Akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze podstawowym, są bowiem stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach hierarchicznie wyższych.

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 muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, 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 – przyjmuje się, że zakazane jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Wprowadzając zatem analizowane uregulowania Rada Gminy Marcinowice zobligowana była do działania w granicach określonych prawem mając na uwadze nie tylko treść art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. ale również art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm. – zwanej dalej u.o.z.), 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 powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Niemniej jednak, jak już to akcentowano, kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa, zgodnie z regułą konstytucyjną zawartą w art. 7 ustawy zasadniczej.

Zdaniem Sądu zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Analiza przywołanych przepisów wskazuje, że wyznaczając strefę ścisłej ochrony konserwatorskiej oraz wprowadzając w tych strefach nakazy i zakazy mające na celu ochronę zabytków, Rada Gminy Marcinowice nałożyła również obowiązek uzyskania uzgodnienia z konserwatorem zabytków przed podjęciem działań inwestycyjnych (w szerokim rozumieniu tego słowa, obejmujących również działania - jak określono to w planie - "wymagające prac ziemnych"), uzyskania zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszonych robót budowlanych, wymóg konsultowania z konserwatorem wszelkich działań i zamierzeń na terenach objętych planem. Tak sformułowane obowiązki, w ocenie Sądu, pozbawione są podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznaną jej ustawowo kompetencji. Ponadto stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych. Trafnie wskazuje strona skarżąca, że 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 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 podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Regulacje te odnoszą się również do kwestii związanych z podziałem nieruchomości nakładając wymóg uzyskania w określonych przypadkach pozwolenia konserwatora na podział nieruchomości. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego czy też konsultacji z konserwatorem albo powiadamiania konserwatora o terminie wykonywania robót budowlanych w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga lub też modyfikowanie zapisów ustawy przez wprowadzenie obowiązku uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego (lub przeprowadzenie konsultacji) w sytuacji, gdy ustawa wymaga pozwolenia.

Podobne uwagi należy odnieść do ostatniego z podniesionych przez stronę skarżącą zarzutów tj. przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący w zakresie obowiązku uzgodnienia wszelkich prac przy pomniku przyrody z Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody (§ 7 ust. 2 m.p.z.p.).

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że zapis ten stanowi przekroczenie kompetencji przewidzianej w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym, określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Jak trafnie zauważył organ nadzoru, kwestie związane z opieką nad pomnikami przyrody zostały bowiem uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.). I tak, w art. 44 tej ustawy postanowiono, że: „1. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. 2. Uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1. 3. Zniesienia formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, dokonuje rada gminy w drodze uchwały. 3a. Projekty uchwał, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właściwym

regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. 4. Zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego”. Art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody określa natomiast rodzaje zakazów, jakie mogą być wprowadzone w stosunku do pomnika przyrody. Ustęp 2 tego artykułu stanowi z kolei, że zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, realizacji inwestycji celu publicznego po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych. Tak więc regulacje dotyczące możliwości podejmowania określonych czynności przy tego rodzaju obiektach, jak również współdziałania z innymi organami w zakresie prowadzenia tego typu prac, zostały określone w ustawie oraz w uchwałach w sprawie ustanowienia konkretnych pomników przyrody. Organ stanowiący gminy nie może w tą materię ingerować przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem dopuści się naruszeń omówionych szczegółowo przy analizie dotyczącej zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie i zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) orzekł jak w punkcie I wyroku.

Orzeczenie zawarte w punkcie II i III znajduje swe umocowanie w treści odpowiednio art. 152 i art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.