



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 listopada 2012 r.

Poz. 3840

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 189/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 sierpnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia NSA Halina Kremis (sprawozdawca)

Protokolant

Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 sierpnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica

z dnia 30 sierpnia 2011 r. nr XII/95/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica w obrębie jednostki strukturalnej Rybnica

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 7, § 11 ust. 2, § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust 4 pkt 3, § 17 ust. 5 pkt 1;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w punkcie pierwszym;

III. zasądza od Rady Gminy Stara Kamienica na rzecz strony skarżącej 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną uchwałą nr XII/95/11 z dnia 30 sierpnia 2011 r. Rada Gminy Stara Kamienica uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica w obrębie jednostki strukturalnej Rybnica. Podstawą prawną podjęcia uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

W uchwale określono w szczególności: 1) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego polegające na tym, że kształtowanie zabudowy powinno uwzględniać skalę, formę i detal architektoniczny charakterystyczny dla regionalnego budownictwa (§ 6); 2) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zgodnie z którymi w przypadku odkrycia śladów osadnictwa wszelkie roboty ziemne wymagają prowadzenia stałego nadzoru archeologicznego, a w przypadku nowych zabytków archeologicznych podjęcia ratowniczych badań archeologicznych (§ 7); 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (§ 8); 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (§ 10); 5) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości zakładające, że scalanie i podział są dopuszczalne pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z innymi ustaleniami planu lub innych przepisów, a ponadto dopuszczono wydzielanie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej (§ 11); 6) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji (§ 12); 7) kwestie dotyczące infrastruktury technicznej (§ 13); 8) ustalenia szczegółowe, polegające na wyznaczeniu terenów zabudowy usługowej turystycznej i mieszkaniowej, terenów zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej, terenu usług, terenów lasów, terenu zieleni izolacyjnej, terenów dróg publicznych, terenu ciągu pieszo-jezdnego (§ 15 – § 23).

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na opisaną na wstępie uchwałę wniósł Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, Organ nadzoru, Skarżący), który zawnioskował o stwierdzenie nieważności: § 7, § 11 ust. 2, § 13 ust. 2 pkt 2, § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3, § 17 ust. 5 pkt 1 uchwały. Jednocześnie zarzucił podjęcie zaskarżonych przepisów uchwały: 1) w zakresie § 7 – z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 1a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) oraz 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.); 2) w zakresie § 11 ust. 2, § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3, § 17 ust. 5 pkt 1 – z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 3) w zakresie § 13 ust. 2 pkt 2 – z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wskazał, że ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności zaskarżonych obecnie przepisów przedmiotowej uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obligowało Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez sąd nieważności wskazanych regulacji.

Organ nadzoru zauważył, że w zaskarżonej uchwale Rada Gminy następujące w § 11 ust. 2 postanowiła, że „Dopuszcza się wydzielanie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej”, a w § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3 oraz w § 17 ust. 5 pkt 1 Rada wskazała, że „dopuszcza się podział wtórny pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi”. Zamieszczając te przepisy w uchwale, zdaniem Organu nadzoru, Rada stanowiła w zakresie podziału geodezyjnego nieruchomości. Tymczasem, w ocenie Wojewody, norma kompetencyjna upoważniająca Radę do podjęcia zaskarżonej uchwały nie dawała jej podstaw do stanowienia w zakresie zasad podziału nieruchomości, czyli tzw. podziału geodezyjnego. Wojewoda zaznaczył, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Ustawodawca wprost – zdaniem Skarżącego – wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie

w przypadku scalania i podziału nieruchomości. Natomiast w przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza, 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 jednakże 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.

Skoro zatem podział geodezyjny jest dopuszczalny na mocy ustawy, Rada, zdaniem organu nadzoru, nie jest władna stanowić w tym zakresie i ustanawiać, mocą aktu prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, dopuszczalności dokonywania podziału wtórnego czy też dopuszczalności wydzielania nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej. Brak jest – zdaniem Skarżącego – uprawnienia ustawowego dla rady gminy do stanowienia w zakresie dopuszczalności czy też braku dopuszczalności podziału wtórnego. Brak jest również podstaw do utożsamiania procedury podziału geodezyjnego z procedurą scalania i podziału. W związku z tym Wojewoda stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała określa dopuszczalność stosowania, odnośnie do obszaru objętego planem, zasad podziału geodezyjnego nieruchomości, do czego ustawodawca nie upoważnił Rady, to w tym zakresie naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W dalszej kolejności Skarżący podniósł, że w § 7 uchwały Rada wskazała, iż „w przypadku odkrycia śladów osadnictwa wszelkie roboty ziemne wymagają prowadzenia stałego nadzoru archeologicznego, a w przypadku odkrycia nowych zabytków archeologicznych podjęcie badań archeologicznych”. To, zdaniem Organu nadzoru, oznacza, że Rada nie tylko stanowiła w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę, ale także dokonała modyfikacji regulacji ustawowych. Wojewoda wskazał, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich 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. 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. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, powinny być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa, przy czym naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

W ocenie Organu nadzoru uregulowania § 7 zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Wskazano również, że kwestie dotyczące niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo 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, ustawodawca w szczegółowy sposób uregulował w art. 31 ustawy i o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Skarżący podkreślił, że konieczność podjęcia działań prowadzących do przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych wynika z mocy ustawy, a nie z nadania Rady. Zdaniem Organu nadzoru przepis § 7 zaskarżonej uchwały podjęto więc z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Następnie Wojewoda zauważył, że w § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada stanowiąc o odprowadzaniu ścieków wskazała, że „dopuszcza się lokalizację szczelnych zbiorników na nieczystości płynne oraz biologicznych oczyszczalni ścieków, na terenach, gdzie nie ma możliwości włączenia do sieci kanalizacyjnej, o której mowa w pkt 1”. Tymczasem, w ocenie Organu nadzoru, powyższa kwestia została uregulowana przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. To oznacza, że

dopuszczenie możliwości gromadzenia ścieków w odpowiednich zbiornikach na nieczystości płynne wynika wprost z ustawy, a nie z nadania Rady. Stanowienie przez Radę w tym zakresie nastąpiło zatem z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co więcej Rada nie tylko stanowiła w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę, ale także – zdaniem Wojewody – dokonała modyfikacji regulacji art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ponieważ ustawodawca nie przewidział obowiązku podłączenia do sieci kanalizacyjnej w przypadku, gdy budowa sieci jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, a nie jak postanowiła Rada, gdy nie ma możliwości włączenia do sieci. Ponadto z mocy ustawy wyłączony został obowiązek podłączenia do kanalizacji w przypadku zlokalizowania na obszarze nieruchomości oczyszczalni ścieków spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych, a zatem Rada nie była władna stanowić w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę i modyfikować regulacji aktu normatywnego wyższego rzędu.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Stara Kamienica w imieniu Rady Gminy Stara Kamienica wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie od strony przeciwnej kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych.

Odnosnie do zarzutów Wojewody dotyczących § 7 uchwały wskazano, że brzmienie kwestionowanego przepisu wynikało z ustaleń z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Jeleniej Górze (pismo z dnia 07.07.2010 r., znak:ZN-JS-420-65/10). Wprowadzenie tego przepisu do projektu miejscowego planu warunkowało uzyskanie pozytywnego uzgodnienia planu od wojewódzkiego konserwatora zabytków. Podkreślono, że ani wójt, ani urbaniści nie posiadają kompetencji do kwestionowania uzgodnień dokonywanych przez właściwe instytucje.

Jeżeli chodzi o treść zaskarżonych przepisów §11 ust. 2, §15 ust. 4 pkt 3, §16 ust. 4 pkt 3, §17 ust. 5 pkt 1, to zdaniem Wójta Gminy, wynika ona z niejednoznaczności ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca narzuca obowiązek umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, objętych miejscowym planem, jednakże nie wskazuje, czy zapisy mają dotyczyć procedury podziałowej, procedury scaleniowej, czy tylko i wyłącznie procedury scalania i podziału. Zdaniem Wójta Gminy zapisy planu mają zastosowanie dla wszystkich trzech wymienionych procedur, a nie tylko dla procedury scalania i podziału.

W odniesieniu do zarzutu Wojewody dotyczącego przepisu §13 ust. 2 pkt 2 uchwały, strona przeciwna wyjaśniła, że wprowadzony zapis jest zgodny z przepisami odrębnymi i w związku z tym nie stanowi naruszenia przepisów prawa.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 6 czerwca 2012 r. pełnomocnik Skarżącego złożył pismo procesowe, w którym podtrzymał skargę co do żądania stwierdzenia nieważności § 7, § 11 ust. 2, § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3, § 17 ust. 5 pkt 1 uchwały, a ograniczył skargę w odniesieniu do § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały. Skarżący przyznał, że w trakcie ponownej oceny legalności zaskarżonej uchwały Organ nadzoru ustalił, że wbrew wcześniejszym twierdzeniom, regulacja § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały nie narusza art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Po zapoznaniu się z pismem procesowym Wojewody Dolnośląskiego złożonym na rozprawie strona przeciwna w piśmie z dnia 22 czerwca 2012 r. (data doręczenia Sądowi: 25.06.2012 r.) podtrzymała dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Na wstępie należy przypomnieć, że stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie

wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Natomiast na mocy art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647; dalej: u.p.z.p.) naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli dokonywanej z punktu widzenia legalności były zaskarżone przepisy uchwały nr XII/95/11 z dnia 30 sierpnia 2011 r. Rady Gminy Stara Kamienica w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Kamienica w obrębie jednostki strukturalnej Rybnica.

Zaskarżone przepisy, tj. § 7, § 11 ust. 2, § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3 i § 17 ust. 5 pkt 1 uchwały nie mogły ostać się w obrocie prawnym i należało stwierdzić ich nieważność.

Odnosnie do § 7 uchwały, który stanowi: „W przypadku odkrycia śladów osadnictwa wszelkie roboty ziemne wymagają prowadzenia stałego nadzoru archeologicznego, a w przypadku odkrycia nowych zabytków archeologicznych podjęcie ratowniczych badań archeologicznych.”, należy stwierdzić, że przepis ten został uchwalony z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 1a ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.; dalej: u.o.z.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 31 ust. 1a u.o.z. osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo 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 u.o.z., pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie z przepisem art. 31 ust. 2 u.o.z. zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa powyżej, 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.

Na mocy przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że zasady te nie mogą stanowić modyfikacji zasad ustanowionych w aktach prawnych rangi ustawowej, ani stanowić ich powtórzenia czy adaptacji. Wobec tego za zasadny należało uznać zarzut skargi, że przepis § 7 uchwały stanowi wykroczenie poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Zakwestionowany w skardze przepis § 7 uchwały nałożył na adresatów planu miejscowego (wszystkich, których plan może dotyczyć) obowiązki, do nałożenia których Rada Gminy nie miała kompetencji. W szczególności naruszeniem kompetencji Rady Gminy było podjęcie w uchwale zagadnień, które mają już swoją regulację w przepisach rangi ustawowej. Skoro ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego, czy stosowanie innych specjalnych reżimów administracyjnych (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisem art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) 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 (ust. 1). 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 (ust. 2). W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (ust. 3).

Z brzmienia dotychczas przytoczonych przepisów ustawowych wynika, że relacja obywatel-zabytek została w znacznej mierze uregulowana w tychże przepisach. Natomiast postanowienia zawarte w § 7 zaskarżonej uchwały wykraczają poza kompetencję przyznaną radzie gminy w z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Nie jest intencją ustawodawcy powierzenie organowi stanowiącemu gminy kompetencji do dokonywania dalej idących regulacji. Norma kompetencyjna z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie może być interpretowana rozszerzająco, ponieważ prowadziłyby to do domniemywania kompetencji po stronie rady gminy, podczas gdy kompetencji tych domniemywać nie można. Stałoby to w sprzeczności z zasadą działania organów władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także godziłoby w zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). W zakresie władztwa planistycznego gminy nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii uregulowanych już kompleksowo w przepisach rangi ustawowej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 256/11, opubl. Legalis). W tym stanie rzeczy wprowadzenie w miejscowym planie obowiązku prowadzenia robót ziemnych w warunkach „nadzoru archeologicznego”, czy też podejmowania „ratowniczych badań archeologicznych”, zostało dokonane bez podstawy prawnej, a zatem z przekroczeniem kompetencji, którą ma rada gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie uszła uwagi Sądu okoliczność sygnalizowana w odpowiedzi na skargę, że wpływ na treść zakwestionowanego przepisu miało stanowisko zajęte w toku uzgodnień przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – Delegatura w Jeleniej Górze. Należy jednak powiedzieć, że okoliczność ta nie może stanowić podstawy do ewentualnego odstąpienia od stwierdzenia nieważności § 7 uchwały.

Odnosząc się do stwierdzenia nieważności § 11 ust. 2 uchwały należy zauważyć, że znajduje się on w rozdziale 6 uchwały zatytułowanym „Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości”. W ustępie pierwszym § 11 wskazano, że „Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z innymi ustaleniami planu i regulacjami określonymi w przepisach odrębnych.”. Natomiast zakwestionowany § 11 ust. 2 stanowi, że „Dopuszcza się wydzielanie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej.”.

Podobnie w przepisach § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3 i § 17 ust. 5 pkt 1 uchwały odnosząc się do zasad scalania i podziału nieruchomości na poszczególnych terenach wskazano, że „dopuszcza się podział wtórny pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi”.

Trzeba przypomnieć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Ogólnie rzecz biorąc scalanie i podział nieruchomości uregulowane są w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.). Stosownie do art. 102 ust. 1 u.g.n. gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. 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 wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (art. 102 ust. 2 u.g.n.). O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem (ust. 3). Samo scalenie i podział nieruchomości następuje w drodze kolejnej uchwały rady gminy (art. 104 ust. 1 u.g.n.).

Trzeba także pamiętać, że podział nieruchomości jest możliwy także na podstawie przepisu art. 93 ust. 1 i art. 94 u.g.n. W myśl tych przepisów podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. W przypadku braku planu miejscowego podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, albo jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wracając na grunt przepisów zaskarżonej uchwały należy zauważyć, że zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

W konsekwencji trzeba zauważyć, że treść art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., nakładająca obowiązek określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest konsekwencją odesłania zawartego w art. 102 ust. 1 zd. 2 u.g.n. do szczegółowych warunków scalania i podziału określonych w planie miejscowym. Regulacje te nie odnoszą się zatem do podziałów, o których mowa w art. 93 i art. 94 u.g.n.

Tymczasem z brzmienia zakwestionowanych przepisów uchwały wynika, że Rada Gminy w drodze uchwały nałożyła ograniczenie dotyczące podziału nieruchomości („pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi”) lub jeszcze szerzej wniknęła w kwestie podziału nieruchomości (§ 11 ust. 2 uchwały), podczas gdy kwestie te rozstrzygane winny być na etapie tzw. podziału ewidencyjnego nieruchomości, o którym mowa w art. 93 i art. 94 u.g.n. Zasady scalania i podziału nieruchomości, które mają być określone w planie miejscowym, mają w szczególności obejmować określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W tym stanie rzeczy podjęcie regulacji § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3 i § 17 ust. 5 pkt 1 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dopuszczenie w planie miejscowym „podziału wtórnego” nieruchomości pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi nie znajduje podstawy prawnej w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Skoro rolą rady gminy było określenie zasad scalania i podziału nieruchomości, to zasady te mają obowiązywać w całości. Nie można przyjmować zasad scalania i podziału nieruchomości różnicując ich zastosowanie od tego, czy dokonuje się tego pierwszy raz, czy „wtórnie”, jak chciałaby Rada Gminy. Co więcej, przyjęcie ograniczenia możliwości dokonywania podziału nieruchomości od kwestii dostępu do drogi pozostaje poza kompetencją rady gminy, bowiem nie mieści się ono w przyznanej kompetencji do ustalania zasad i warunków „scalania i podziału nieruchomości”.

Podobnie odnośnie do § 11 ust. 2 zaskarżonej uchwały trzeba powiedzieć, że rada gminy przyjmując zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nie może postanowić, że „dopuszcza się wydzielanie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej”. Brak jest przepisu, który stanowiłby podstawę prawną dla przyjęcia takiej regulacji w ramach zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości określanych w planie miejscowym.

W tym stanie rzeczy Rada Gminy Stara Kamienica przyjmując § 11 ust. 2, § 15 ust. 4 pkt 3, § 16 ust. 4 pkt 3 i § 17 ust. 5 pkt 1 zaskarżonej uchwały naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Słusznie zauważył Skarżący, że w powyższym zakresie doszło w zaskarżonej uchwale do pomieszczenia instytucji scalania i podziału nieruchomości z instytucją podziału nieruchomości. Faktem jest, że obie instytucje są uregulowane w u.g.n., ale nie upoważnia to organu uchwałodawczego gminy do przejmowania kompetencji wójta, który na mocy art. 96 ust. 1 u.g.n. wydaje decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości. Rzeczą wójta jest wówczas zbadać, czy podział taki jest zgodny z przepisami prawa i planem miejscowym, jednak w planie nie można wprowadzać zasad podziału ewidencyjnego nieruchomości, o którym mowa w art. 93 i art. 94 u.g.n., bowiem brak w tym zakresie kompetencji rady gminy.

W pkt I wyroku Sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., a w pkt II na podstawie 152 p.p.s.a. O kosztach postępowania w pkt III wyroku orzeczono stosownie do art. 200 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.). Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.