



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 lutego 2012 r.

Poz. 622

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 520/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Sędziowie

Sędzia WSA Olga Białek – spr.

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 9 listopada 2010 r. nr XLIX/453/10

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sadków

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 9 listopada 2010 r. nr XLIX/453/10 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sadków.

Skarżący zawnioskował o stwierdzenie nieważności:

- § 8 pkt 1 lit. b ze względu na naruszenie art. 28 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 11 pkt 2 uchwały we fragmencie „w obrębie której inwestor zobowiązany jest o wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi powiadomić pisemnie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem, a w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań archeologicznych, za pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji RP.

W skardze zawarto również wnioski o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że w § 8 uchwały określono przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych zasadach zagospodarowania. Według pkt 1 lit. b tego przepisu plan określa przeznaczenie terenów pod zieleń urządzoną oznaczoną symbolem ZP.

Zdaniem Wojewody przywołany przepis świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez określenie w treści planu, że ustala on przeznaczenie terenów pod zieleń urządzoną – oznaczoną symbolem ZP i pominięcie zaznaczenia tego terenu na rysunku planu. Powoduje to, że w przypadku terenu ZP brak jest możliwości powiązania ustaleń treści planu z rysunkiem planu. Organ nadzoru wywołał, że realizacja procedury planistycznej bez uwzględniania na rysunku planu ustaleń zawartych w treści planu, narusza prawo w sposób istotny. W świetle art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i odzwierciedla w sposób graficzny tekstowe ustalenia planu. Tym samym załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Skoro w części tekstowej planu wyraźnie wskazano, że ustala on przeznaczenie terenów pod zieleń urządzoną, oznaczoną symbolem ZP, to teren ten musi zostać oznaczony na rysunku planu. Niezamieszczenie na rysunku planu ustaleń zawartych w treści planu powoduje konieczność wyeliminowania z jego treści zapisów dotyczących ustalenia przeznaczenia terenów na zieleń urządzoną.

Polemizując z argumentacją strony przeciwnej, skarżący wywołał, iż nie można uznać, że skoro teren ZP nie występuje na rysunku planu, to umieszczenie takiego przeznaczenia w treści planu jest oczywistą omyłką. Z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jasno wynika bowiem, że rysunek projektu planu musi być sporządzony przy pomocy takiego nazewnictwa i oznaczeń, które pozwalają go powiązać z częścią tekstową planu. W konkluzji tej części wywołań organ stwierdził, że wykazana ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu czyni zasadnym wniosek o stwierdzenie nieważności § 8 pkt 1 lit. b wskazanej na wstępie uchwały z dnia 9 listopada 2010 r.

W odniesieniu do kwestionowanego fragmentu zapisu § 11 pkt 2 ww. aktu Wojewoda wskazał, że przepis ten odnosi się do ustalonej w planie strefy OW obserwacji archeologicznej. Nałożone nim obowiązki oznaczają, że Rada wprowadziła wymóg konsultowania z konserwatorem zabytków prac budowlanych podejmowanych w strefie obserwacji archeologicznej oraz dotyczącej zabytków, które mogą wystąpić na terenie objętym planem a także działań jakie należy podjąć w przypadku ich wystąpienia. W tym względzie organ nadzoru wyjaśnił, że zgodnie z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.), 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. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy 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, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co też oznacza, że każde działanie organu władzy, w tym także organu stanowiącego gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podkreślono przy tym, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Zdaniem strony skarżącej zakwestionowany fragment uregulowania § 11 pkt 2 uchwały, wykracza poza kompetencje rady gminy do określenia w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy). Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie uregulowań związanych z koniecznością uzgadniania z organem ochrony zabytków zamierzenia inwestycyjnego – w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę – bądź z konsultowaniem z tym organem poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych. Organ nadzoru podkreślił, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zo-

stały już określone przez ustawodawcę. Rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak też podstaw do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia lub obowiązku konsultacji związanego z zabytkiem znajdującym się w strefie obserwacji archeologicznej, gdyż wykracza to poza materię wymagającą uzyskania pozwolenia wskazaną w art. 36 ust. 1 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa a nie uchwała organu gminy. Katalog działań wymagających pozwolenia konserwatora jest katalogiem zamkniętym i żaden z przepisów nie daje podstaw dla domniemania kompetencji rady gminy do określenia dodatkowych sytuacji w których wymagane jest pozwolenie. Wprowadzając w § 11 pkt 2 uchwały określony wyżej obowiązek, w odniesieniu do terenów znajdujących się granicach strefy obserwacji archeologicznej, Rada przekroczyła więc swoje kompetencje.

Jak dalej argumentował organ nadzoru – wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie współdziałania organów, 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 uzgodnienia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. Kwestionowane zapisy stanowią w części modyfikację art.36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i w obowiązku zawarcia w planie postanowień o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym, dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa – Prawo budowlane kompleksowo regulują współdziałanie organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem

W ocenie Wojewody również nałożenie obowiązków przeprowadzania badań archeologicznych w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych na terenie strefy obserwacji archeologicznej jest nieuprawnione, gdyż obowiązek ten regulowany jest przepisem art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. W myśl tego przepisu, rodzaj i zakres badań określa konserwator zabytków w drodze decyzji. Również w tym przypadku źródłem obowiązku jest ustawa a nie akt prawa miejscowego. Z kolei katalog zachowań będących obowiązkiem każdego, kto odkrył przedmiot co do którego istnieje podejrzenie, że jest zabytkiem albo zabytkiem archeologicznym, określa art. 32 ust. 1 i art. 33 ust. 1 ww. ustawy.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie podnosząc, że zapis w § 8 pkt 1 lit. b zaskarżonej uchwały, o przeznaczeniu terenów pod zieleń urządzoną wprowadzony został omyłkowo. W pierwotnej wersji projektu planu istotnie wykazany był teren ZP, który następnie wcielony został w teren KDD przeznaczony pod drogę publiczną klasy dojazdowej. Z rysunku planu oraz z tekstu usunięto więc zapisy dotyczące terenu ZP, omyłkowo pozostał jednak przepis zakwestionowany przez Wojewodę. Nie wpływa on na pozostałe zapisy uchwały i dlatego powinien być traktowany jako oczywista omyłka. Natomiast zapis § 11 pkt 2 uchwały we wskazanym fragmencie jest przede wszystkim wynikiem uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, które przesądziło o późniejszej treści planu.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Mając na uwadze powyższe dyrektywy oraz treść przepisu art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm. powoływanej

dalej jako u.p.p.s.a.), zgodnie z którym, sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, podkreślić wypada, że ze względu na określony w skardze przedmiot zaskarżenia, kontroli sądowej podlegała cała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sadków. Natomiast charakteru wiążącego nie mają wnioski i zarzuty skargi oraz powołana podstawa prawna. Oznacza to, że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów.

Kontrola zaskarżonego aktu przeprowadzona zgodnie ze wskazanymi kryteriami wykazała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały nie tylko ze względu na naruszenie wskazanych w skardze przepisów ale również ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej u.p.z.p.) – co Sąd stwierdził z urzędu.

Oceniając legalność kwestionowanej uchwały należało mieć na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem stanowione są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji RP, a konkretnie z jej art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOS nsa.gov.pl).

Podjętą uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Kątach Wrocławskich zobligowana była zatem działać zgodnie z prawem, a więc w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanых jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pamiętać winna również o tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - istnieje bowiem zakaz 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).

Rada jako prawodawca lokalny musi uwzględnić wymogi wynikające z obowiązku przestrzegania trybu stanowienia prawa miejscowego określonego w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i właściwości organów określonych w tych przepisach. Artykuł 28 ust. 1 wskazanego aktu, ustanawia nadto dwie przesłanki kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – dla spełnienia której wymagane jest uwzględnienie zasad sporządzania planu i formalnoprawną – wymagającą zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (por. NSA w wyroku z dnia 11 września 2008r. II OSK 215/08). Co istotne przesłanka materialnoprawna, jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazał istotnego naruszenia prawa jako warunku unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego.

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 przyjmuje się jednolicie, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, 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 1922/09 CBOS nsa.

gov.pl). Inaczej mówiąc, Rada zobligowana jest zawrzeć w planie wymienione w art. 15 ust. 2 elementy, o ile w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające tego dokonanie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Według § 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 – zwanego dalej rozporządzeniem) zapisane w tekście planu miejscowego 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. Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie.

Z treści § 5 pkt 8 badanego planu miejscowego wynika, że Rada Miejska przedmiotem podjętej uchwały uczyniła, „szczególne zasady i warunki scalania nieruchomości i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”. W § 15 określone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości w następujący sposób: „1/ dopuszcza się podział terenu oznaczonego symbolem U/MN na działki budowane o pow. min. 800 m<sup>2</sup> i szerokości frontu działki min. 25 m; 2/ w przypadku wydzielania działki dla obiektów infrastruktury technicznej działkom tym należy nadać powierzchnię niezbędną i zapewnić do nich dostęp; 3/dopuszcza się wydzielanie działki na cele wewnętrznej drogi dojazdowej, dla której parametry podano w § 16 pkt 3”. Analiza przytoczonego wyżej przepisu uchwały wskazuje, że wbrew temu co w nim zapisano, Rada nie określiła szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, lecz zawarła regulacje o dopuszczeniu podziałów terenu (nieruchomości objętych planem). Sąd stwierdza, że zakres kompetencji rady gminy określony w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. nie przyznaje jej uprawnień do tego, aby w formie uchwały dopuszczać lub nie, podział nieruchomości. Wprawdzie w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały obowiązywał już przepis art. 15 ust. 3 pkt 10, który zezwala na określanie w planie miejscowym minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowanych, ale przepis ten w niniejszej sprawie nie mógł mieć zastosowania, gdyż w dacie jego wejścia w życie (tj. 21 października 2010 r.) procedura planistyczna była w toku i znajdowały do niej zastosowanie przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Tym samym Rada Miejska wykroczyła w niniejszej sprawie poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej wkraczając jednocześnie w sferę uprawnień organu wykonawczego gminy. O dopuszczalności podziału decyduje bowiem w trybie postępowania administracyjnego wójt, burmistrz, prezydent (art. 96 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem właściwym dla dokonywania rozstrzygnięć w tym zakresie. Natomiast podział kompetencji pomiędzy radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (tak NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 oraz w wyroku z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11, CBOSA, nsa. gov.p.).

Skoro, jak wyżej wykazano, regulacje zawarte w § 13 uchwały stanowią unormowanie dopuszczające podział, to nie mogą być uznane za szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Za takim stanowiskiem przemawia również i to, że nie określono w nim wszystkich parametrów, które powinny być uzyskane w wyniku scalania i podziału nieruchomości określonych w rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W rezultacie stwierdzić należało, że Rada w istotny sposób naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. poprzez zaniechanie określenia obligatoryjnego elementu planu wskazanego w tym przepisie. Dodać wypada, że nie wykazano również aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków. Wręcz przeciwnie Rada sama zdecydowała o konieczności uregulowania tej materii w podejmowanej uchwale, o czym świadczy treść choćby jej § 5 pkt 8. W takiej sytuacji zobowiązana była do wyczerpania zakresu delegacji ustawowej i do uregulowania w sposób szczegółowy zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała podjęta z naruszeniem wskazanej wyżej zasady sporządzania planu, już tylko z tego względu podlega eliminacji z obrotu prawnego w całości, na zasadzie określonej w art. 28 u.p.z.p.

Nadto trafne okazały się zarzuty zawarte w skardze wskazujące na istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Według tego przepisu w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nie ulega wątpliwości, że kompetencja przyznana w tym względzie organowi stanowiącemu gminy interpretowana przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa, wymagała uwzględnienia regulacji zawartych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. – zwanej dalej u.o.z; art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3, art. 36 i art. 32). Z unormowań przywołanego aktu wynika, że ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią jedną z form ochrony zabytków a w planie miejscowym – w zależności od potrzeb – ustala się 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. Analiza wskazanych unormowań wykazuje, że w zakresie kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, nie mieści się uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego takich obowiązków jak w zakwestionowanym fragmencie § 11 pkt 2 uchwały. Trafnie wywiódł organ nadzoru, że żaden przepis prawa nie uprawnia rady gminy do obciążania w akcie prawa miejscowego uczestników procesu inwestycyjnego obowiązkiem pisemnego informowania organu nadzoru konserwatorskiego o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych oraz na uzyskania pozwolenia tego organu na podjęcie ratowniczych badań archeologicznych.. Przedmiotowy zapis stanowi nieuprawnioną ingerencję Rady w materię prawną dotyczącą obowiązków związanych z robotami przy zabytku, regulowaną przepisami rangi ustawowej, przez rozszerzenie uprawnień organu nadzoru konserwatorskiego i nałożenie dodatkowych obowiązków, między innymi, na uczestników procesu budowlanego.

Podobnie ocenić należy również regulacje dotyczące obowiązku podjęcia archeologicznych badań ratowniczych oraz konieczności uzyskania pozwolenia konserwatora na wykonanie tych badań, gdyż kwestie te rozwiązane zostały w drodze odpowiednich uregulowań w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 31).

Trafnie zwraca uwagę strona skarżąca – że skoro materia taka jak: zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku – zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę – przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 36) jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. – Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39) - to regulowanie tych kwestii w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w sposób odmienny niż stanowią to ustawy stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy oraz nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną aktami wyższego rzędu, co w rezultacie narusza konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa. Natomiast powielanie regulacji zawartej w innym akcie normatywnym jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Jednocześnie ze względu na argumenty zawarte w odpowiedzi na skargę Sąd zauważa, że wskazanego naruszenia prawa nie może konwalidować ani usprawiedliwiać fakt, że zapis § 11 pkt 2 uchwały wprowadzony został w wyniku uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Organy gminy będąc zobligowanymi do współdziałania w procedurze tworzenia i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z odpowiednim organem nadzoru konserwatorskiego, nie są zwolnione z obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa. W przypadku zatem, gdy organ nadzoru konserwatorskiego żąda wprowadzenia do projektu planu miejscowego zapisów istotnie naruszających obowiązuje prawo, obowiązkiem organu gminy jest skorzystanie z odpowiednich środków prawnych dla kwestionowania tego typu żądań (art. 24 ust. 1 u.p.z.p w związku z art. 106 § 5 k.p.a.).

Uzasadnione są również zarzuty skargi wskazujące na oczywistą sprzeczność pomiędzy rysunkiem planu a jego tekstem przez nieoznaczenie na rysunku planu terenu, dla którego w tekście planu ustalono przeznaczenie pod zieleń urządzoną i oznaczono symbolem ZP (§ 8 pkt 1 lit. c). W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest „opisany”. W pewnym uproszeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (por. wyrok

z dnia 28 września 2010 r. II SA/Wr 403/10). Jak słusznie zauważył Wojewoda, przewidziane, w tekście kontrolowanego przez Sąd aktu, przeznaczenie terenu pod zieleń urządzoną, nie zostało graficznie określone na rysunku planu. Mając na uwadze wskazany wcześniej pogląd, należy zgodzić się z organem nadzoru, że rysunek planu nie może ustaleń innych niż treść uchwały, również w tym sensie, że pomija ustalenia planu, które powinny się w nim znaleźć. Skoro w części tekstowej planu wyraźnie wskazano, że część terenów przeznaczona jest pod zieleń urządzoną, oznaczoną symbolem ZP, to teren ten powinien być na rysunku planu oznaczony i określony liniami rozgraniczającymi. W takiej sytuacji – wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku.

Z przedstawionych wyżej względów, działając na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 200 u.p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku.