



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 691

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 636/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)

Protokolant

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kłodzko

z dnia 29 kwietnia 2011 r. nr 67/VI/2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodzko we wsi Jaskowa Dolna oraz Jaskowa Górna

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.**

#### Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2011 r. Rada Gminy Kłodzko podjęła uchwałę nr 67/VI/2011 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodzko we wsi Jaskowa Dolna oraz Jaskowa Górna.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski.

Powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że w rozdziale 2 uchwały, dotyczącym ustaleń ogólnych dla całego obszaru objętego planem, w § 7 ust. 4 postanowiono, iż: „Ustala się ochronę zaewidencjonowanego stanowiska archeologicznego (nr 9) występującego na obszarze objętym planem, którego lokalizację pokazano na rysunku planu”.

Mocą § 7 ust. 5 uchwały ustalona została strefa „OW” obserwacji archeologicznej, tożsama z granicami opracowania planu, w obrębie której wszelkie inwestycje związane z pracami ziemnymi realizowane są zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi oraz po uzgodnieniu z właściwymi terenowo służbami ochrony archeologicznej.

W § 7 ust. 6 uchwały postanowiono natomiast, iż: „Na terenie strefy, o której mowa w ust. 4, ustala się obowiązek realizacji ww. inwestycji pod nadzorem archeologicznym, prowadzonym przez uprawnionego archeologa po uzyskaniu stosownego pozwolenia:

- 1) przed wydaniem pozwolenia na budowę;
- 2) przed realizacją inwestycji nie wymagającej pozwolenia na budowę, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych”.

W § 15 pkt 4 uchwały, dokonując ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 01MW - 03MW określono, iż: „dla terenów 01MW i 02MW ustala się obowiązek uzgadniania z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych, co do konieczności prowadzenia ich pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskim i za pozwoleniem na prace archeologiczne”.

W ocenie organu nadzoru, zapis § 7 ust. 5 uchwały we fragmencie: „po uzyskaniu z właściwymi terenowo służbami ochrony archeologicznej” oraz postanowienia wynikające z § 7 ust. 5 i § 15 pkt 4 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. W myśl bowiem art. 7 ust. 4 i art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie uwzględnia się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazano przy tym, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2) tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika więc, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Jednocześnie organ nadzoru podkreślił, że zapisy art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprost wskazują sytuacje, w których niezbędne jest uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego. Z niniejszego wynika, że na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (rozbiórkę) właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej może domagać się od inwestora przedstawienia zgody właściwego organu ochrony zabytków tylko co do obiektów objętych nadzorem konserwatorskim w rozumieniu wyżej wymienionej ustawy.

W opinii Wojewody, 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 bowiem 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 Rady Gminy w Kłodzku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Dalej organ nadzoru podkreślił, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych zostały już określone przez ustawodawcę. Rada gminy nie ma natomiast żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście za niedopuszczalne organ nadzoru uznał zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie konieczności uzgadniania czy też wydawania pozwoleń konserwatorskich, w zakresie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia lub pozwolenia konserwatorskiego wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia czy też pozwolenia

konserwatorskiego związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej oraz strefy ochrony zabytków archeologicznych w sytuacjach, które wykraczają poza zakres przedmiotowy wskazany w ustawie.

Reasumując, w ocenie organu 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, czy wymogu uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek na organ nadzoru konserwatorskiego nałożyła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W dalszej części Wojewoda podkreślił, że mocą § 9 przedmiotowej uchwały organ stanowiący gminy dokonując ustaleń dla całego obszaru objętego planem określił następujące warunki scalania i podziału nieruchomości:

„1. Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem zachowania przepisów szczególnych, z zastrzeżeniem zapisów zawartych w Rozdziale 3, Ustalenia szczegółowe.

2. Proponowane linie wewnętrznego podziału terenów nie są liniami obowiązującymi.

3. Dopuszcza się wydzielanie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej.

4. Dopuszcza się dokonywanie scaleń gruntów pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z innymi ustaleniami planu i regulacjami określonymi w przepisach odrębnych.

5. Nie zezwala się na realizację jednej inwestycji na więcej niż jednej działce, w tym celu należy przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę dokonać scalenia nieruchomości.

6. Ustala się minimalną powierzchnię działki:

1) dla terenów zabudowy zagrodowej – 2500 m<sup>2</sup> z tolerancją 10%;

2) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej – 1000 m<sup>2</sup> z tolerancją 10%;

3) dla terenów zabudowy usługowej – 250 m<sup>2</sup> z tolerancją 10%;

4) dla terenów agroturystyki – 3000 m<sup>2</sup>.

7. Ustala się minimalną szerokość frontu działki:

1) dla terenów zabudowy zagrodowej – 30 m;

2) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej – 25 m.

8. Dopuszcza się wtórne podziały działek mające na celu poprawę warunków zamieszkania i funkcjonalności istniejącej zabudowy oraz wydzielanie odrębnej działki budowlanej, jeśli zostaną zachowane parametry określone w ust. 1 i 2 oraz w Rozdziale 3.

9. Dla pojedynczych działek, wydzielonych geodezyjnie przed uchwaleniem niniejszego planu, a znajdujących się na terenach oznaczonych symbolem MN dopuszcza się zmniejszenie minimalnej powierzchni, pod warunkiem zachowania zgodności z przepisami odrębnymi i szczególnymi”.

Mając na względzie powyższe organ wskazał, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Dodatkowo w zależności od potrzeb w miejscowym planie reguluje się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy). Z kolei stosownie do dyspozycji normy prawnej ujętej w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalającej wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu 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. Podkreślono zatem, że regulując określone w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, elementy planu, rada gminy powinna określić wszystkie kwestie, o których mowa w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem – jak dalej podkreślił Wojewoda – w § 9 uchwały Rady Gminy Kłodzko nr 67/VI/2011 nie określono dla terenów objętych przedmiotowym planem kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zdaniem organu nadzoru brak parametrów wynikających z § 4 pkt 8 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury stanowi nie tylko zaniechanie uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich obligatoryjnych kwestii, ale także ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania procedury scalenia i podziału. Ustalone bowiem w planie miejscowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Bez uszczegółowionych natomiast planem zasad

i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie omawianej procedury. W konsekwencji organ nadzoru uznał, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, a nadto Rada nie wykazała w jego treści, aby na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków, to naruszone zostały zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Tym samym – zdaniem Wojewody – zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kłodzko uznała zarzuty podniesione w skardze za zasadne i oświadczyła, że w celu wyeliminowania przedstawionych nieprawidłowości rozpocznie postępowanie zmierzające do zmiany – zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przedmiotowej uchwały.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

W sprawie tej Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Kłodzko z dnia 29 kwietnia 2011 r. nr 67/VI/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kłodzko we wsi Jaskowa Dolna oraz Jaskowa Górna, zarzucając brak określenia kąta położenia działek w stosunku do pasa drogowego, stanowiącego – w myśl art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania prze-

strzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – obligatoryjny element zasad scalania i podziału nieruchomości, a także umieszczenie w niniejszym akcie kwestii dotyczących prowadzenia inwestycji pod nadzorem archeologicznym oraz obowiązku uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków zamierzeń inwestycyjnych.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczyć przy tym jednak trzeba, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właściciele nieruchomości i inwestorów”.

Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z powyższą regulacją normatywną 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.

W § 9, dotyczącym warunków scalania i podziału nieruchomości, przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kłodzko postanowiła:

„1. Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości pod warunkiem zachowania przepisów szczególnych, z zastrzeżeniem zapisów zawartych w Rozdziale 3, Ustalenia szczegółowe.

2. Proponowane linie wewnętrznego podziału terenów nie są liniami obowiązującymi.

3. Dopuszcza się wydzielanie nowych granic działek dla obiektów infrastruktury technicznej.

4. Dopuszcza się dokonywanie scaleń gruntów pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z innymi ustaleniami planu i regulacjami określonymi w przepisach odrębnych.

5. Nie zezwala się na realizację jednej inwestycji na więcej niż jednej działce, w tym celu należy przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę dokonać scalenia nieruchomości.

6. Ustala się minimalną powierzchnię działki:

1) dla terenów zabudowy zagrodowej – 2500 m<sup>2</sup> z tolerancją 10%;

2) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej – 1000 m<sup>2</sup> z tolerancją 10%;

3) dla terenów zabudowy usługowej – 250 m<sup>2</sup> z tolerancją 10%;

4) dla terenów agroturystyki – 3000 m<sup>2</sup>.

7. Ustala się minimalną szerokość frontu działki:

1) dla terenów zabudowy zagrodowej – 30 m;

2) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej – 25 m.

8. Dopuszcza się wtórne podziały działek mające na celu poprawę warunków zamieszkania i funkcjonalności istniejącej zabudowy oraz wydzielenie odrębnej działki budowlanej, jeśli zostaną zachowane parametry określone w ust. 1 i 2 oraz w Rozdziale 3.

9. Dla pojedynczych działek, wydzielonych geodezyjnie przed uchwaleniem niniejszego planu, a znajdujących się na terenach oznaczonych symbolem MN dopuszcza się zmniejszenie minimalnej powierzchni, pod warunkiem zachowania zgodności z przepisami odrębnymi i szczególnymi”.

W ocenie Sądu przytoczone wyżej przepisy zaskarżonej uchwały nie zawierają szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się m.in. obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określającym wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, wskazano, że ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub

maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Ustalając zatem szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości Rada winna była wskazać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, przy czym minimum tych parametrów, które plan powinien zawierać określono w § 4 pkt 8 rozporządzenia. Jeżeli bowiem w planie przewiduje się zawarcie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., to powinny one odpowiadać również szczegółowym wymogom określonym nie tylko w tym przepisie, ale i w przepisach wykonawczego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1922/10). Użycie przez prawodawcę określenia „w szczególności” oznacza, że wśród ewentualnie innych parametrów, plan musi określać przynajmniej te trzy wskazane w rozporządzeniu. Tym samym nie można uznać, że wypełniony został obowiązek uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału, w sytuacji gdy rada nie ustali nawet minimum parametrów, o których mowa w cytowanym przepisie. W świetle bowiem jednoznacznej delegacji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., plan powinien zawierać wskazane wyżej parametry, a ich brak powoduje naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 602/08 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 510/09).

Przyjęte w przedmiotowej uchwale regulacje dotyczące warunków scalania i podziału nieruchomości nie wypełniają dyspozycji zawartej w § 4 pkt 8 cytowanego rozporządzenia. Jakkolwiek Rada Gminy w Kłodzku określiła w niniejszym akcie minimalną powierzchnię działek oraz minimalną szerokość frontu działki, to jednak zaniechała już określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Oznacza to, że w realiach rozpoznawanej sprawy właściwy organ nie określił minimalnych parametrów, jakie winien zawierać plan miejscowy, czym naruszył delegację zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., a w konsekwencji uchybił zasadom sporządzania planu miejscowego. W niniejszej sprawie 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 uchwale, o czym świadczy wprowadzenie § 9. Zgodzić się także należy z Wojewodą, że bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie tej procedury.

Skoro zatem zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu, jakim są zasady scalania i podziałów nieruchomości, to zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p. Już tylko pominięcie tego obligatoryjnego elementu planu oznacza, że w pozostałym zakresie plan, dotknięty brakiem, nie może funkcjonować i stanowi dostateczną podstawę do unieważnienia uchwały w całości.

Kontrola sądowa potwierdziła także zasadność twierdzeń Wojewody dotyczących umieszczenia w zaskarżonym planie kwestii unormowanych przez ustawodawcę w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W § 7 ust. 4 kwestionowanej uchwały postanowiono, że: „Ustala się ochronę zewidencjonowanego stanowiska archeologicznego (nr 9) występującego na obszarze objętym planem, którego lokalizację pokazano na rysunku planu”.

Z kolei w § 7 ust. 5 uchwały zawarto regulację o treści: „Ustala się strefę obserwacji archeologicznej OW, tożsamą z granicami opracowania planu, w obrębie której wszelkie inwestycje związane z pracami ziemnymi realizowane są zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi oraz po uzgodnieniu z właściwymi terenowo służbami ochrony archeologicznej”.

W § 7 ust. 6 uchwalono: „Na terenie strefy, o której mowa w ust. 4, ustala się obowiązek realizacji ww. inwestycji pod nadzorem archeologicznym, prowadzonym przez uprawnionego archeologa po uzyskaniu stosownego pozwolenia: 1) przed wydaniem pozwolenia na budowę; 2) przed realizacją inwestycji nie wymagającej pozwolenia na budowę, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych”.

Natomiast w § 15 pkt 4 zaskarżonej uchwały postanowiono, że: „dla terenów 01MW i 02MW ustala się obowiązek uzgadniania z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych, co do konieczności prowadzenia ich pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskim i za pozwoleniem na prace archeologiczne”.

Powyższe zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego znajdują swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., który nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie nadto z art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 4 rozporzą-

dzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Wypada także nadmienić, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe będące aktami o charakterze podstawowym, są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Tymczasem w rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Kłodzko wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję w zakresie ustalania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W świetle bowiem przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego rada gminy, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęciem planem tejże kwestii, zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności – nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Podkreślić zatem należy, 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 w art. 36 tego aktu. Nie ulega więc 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.

W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w zaskarżonym akcie prawa miejscowego wymogu uzgadniania wszelkich inwestycji związanych z pracami ziemnymi z właściwymi terenowo służbami ochrony archeologicznej, konieczności uzyskania stosownego pozwolenia dla realizacji inwestycji związanej z pracami ziemnymi w strefie ochrony zaewidencjonowanego stanowiska archeologicznego, a także ustanowienia w § 15 pkt 4 obowiązku uzgadniania z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych dla terenów 01MW i 02MW. Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a ponadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Cytowane zapisy są nie tylko niezgodną z prawem modyfikacją postanowień ustawowych, ale także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Słusznie więc Wojewoda podniósł, że wskazane regulacje uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przyznana bowiem radzie kompetencja nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Gminy Kłodzko nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Kompetencja ta nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że niniejsze działanie Rady należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

Podkreślić przy tym trzeba, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 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), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Konkludując, uznać należy, że skoro sądowa kontrola legalności zaskarżonej uchwały wykazała, że doszło do naruszenia zasad sporządzania planu w odniesieniu do jego merytorycznej zawartości, zgodnie z art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 28 u.p.z.p. orzeczono jak w pkt I sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt. II znalazło natomiast swoje uzasadnienie w treści art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.