



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 maja 2012 r.

Poz. 1884

WYROK NR SYGN. AKT. II SA/WR 787/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek – sprawozdawca
Sędzia NSA Julia Szczygielska
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Protokolant:

Asystent sędziego Paweł Czyszkowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 stycznia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie

z dnia 29 czerwca 2011 r. Nr IX/49/2011

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP STRADOMIA WIERZCHNIA”

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

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 Sycowie z dnia 29 czerwca 2011r. nr IX/49/2011 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP STRADOMIA WIERZCHNIA”. Strona skarżąca wniosła o stwierdzenie jej nieważności z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 i 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. - zwana dalej p.z.p.) oraz art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 110, poz. 651 ze zm. zwanej dalej u.g.n.) w zw. z art. 28 ust. 1 p.z.p.;

Jak stwierdziła strona skarżąca z analizy zaskarżonej uchwały wynika, że Rada Miejska w Sycowie nie wprowadziła zasad scalania i podziału nieruchomości. Ponadto uregulowanie zawarte w § 10 uchwały stanowi w istocie o zasadach podziału nieruchomości. W ocenie organu nadzoru Rada naruszyła obowiązujące przepisy prawa na dwa sposoby. Po pierwsze nie zrealizowała normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 ze zm.). Po drugie w § 10 uchwały, który brzmi „Ustala się obowiązek wykonywania podziałów w sposób zapewniający dostęp do ulicy publicznej, dojazdowej lub ulicy wewnętrznej”, Rada dopuściła się w treści planu tzw. podziału geodezyjnego, czyli podziału, o którym mowa w art. 93 ust. 1 u.g.n. Tymczasem ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości.

Zdaniem organu nadzoru, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości.

Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości – jak wyjaśnił ponadto autor skargi – określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, 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 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.

Zdaniem Wojewody organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

W opinii strony skarżącej całkowite odstąpienie od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nie naruszałoby prawa tylko w sytuacji, gdyby Rada uchwalając plan wykazała w jego treści, że na terenie objętym ustaleniami planu zachodziły okoliczności faktyczne uprawniające Radę do odstąpienia od obowiązku zawarcia w planie tych zasad i warunków.

Organ nadzoru podniósł ponadto, że § 6 ust. 2 zdanie drugie i trzecie uchwały w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacją tą rada wprowadziła obowiązki w zakresie uzyskania odpowiednich uzgodnień i pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków przed rozpoczęciem zamierzeń inwestycyjnych, w tym przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych.

W ocenie Wojewody wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie 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.

Omawiane upoważnienie nie obejmuje – jak wywodzi dalej organ – możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania pozwolenia lub stosownego uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub innego organu nadzoru przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektonicznej – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

Odnośnie zdania trzeciego § 6 ust. 2 uchwały autor skargi zauważył, że stosownie do postanowień Rozdziału 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nadzór konserwatorski, a więc również archeologiczny jest sprawowany niezależnie od jakiegokolwiek pozwolenia. Ustawa nie przewiduje, aby warunkiem prowadzenia nadzoru archeologicznego było wcześniejsze uzyskanie stosownego pozwolenia w tym zakresie. Nadzór konserwatorski jest sprawowany z urzędu, niezależnie od wniosku jakiegokolwiek podmiotu, w przypadkach wymagających ochrony zabytków oraz opieki nad nimi.

W skardze zakwestionowano również § 14 uchwały, w którym to rada postanowiła, że „dopuszcza się utrzymanie istniejącego sposobu użytkowania lub możliwość czasowego wykorzystania terenu na inne funkcje niż wskazane w planie, pod warunkiem nie powodowania zanieczyszczeń środowiska oraz nie stwarzania utrudnień w funkcjonowaniu i zagospodarowaniu terenów i obiektów sąsiadujących.” Z wyjaśnień autora skargi wynika, że rada gminy określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów winna określić ściśle termin do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. Ponadto rada wbrew wskazanym przepisom nie określiła sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów, na który winny się składać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

W odpowiedzi na skargę organ stanowiący godząc się ze wszystkimi zarzutami organu nadzoru oświadczył, że uznaje skargę Wojewody za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu 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 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 u.p.p.s.a.

Kontrola zaskarżonego aktu przeprowadzona zgodnie ze wskazanymi kryteriami wykazała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do oceny legalności kwestionowanego aktu należało mieć na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty te 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.).

Podjmując uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Sycowie zobligowana była zatem działać zgodnie z prawem, a więc w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych 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 (dalej zwanej u.p.z.p.) 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 spełniania 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, LEX nr 510042). 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. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się jednak jednolicie, że obowiązek wynikający z ww. przepisu 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, LEX nr 580989). Inaczej mówiąc, rada gminy 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.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje możliwość scalania i podziału nieruchomości. Prawidłowo sporządzony plan powinien więc wyznaczać zakres podmiotowy i przedmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego (tak NSA w wyroku z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10, LEX nr 673872).

Skoro jednak, jak wcześniej wskazano, przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę o charakterze *ius cogens* należy przyjąć, że możliwie jest pominięcie w planie miejscowym pewnych ustaleń – jak choćby szczegółowych warunków i zasad scaleń i podziałów nieruchomości – gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Jednakże, jeżeli rada gminy zdecydowała o zamieszczeniu w planie regulacji dotyczącej scaleń i podziałów, to zobligowana jest do szczegółowego

sprecyzowania ich zasad i warunków, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 ww. ustawy i przywołanego rozporządzenia wykonawczego z dnia 26 sierpnia 2003 r.

Nie ulega wątpliwości, że w rozpoznawanej sprawie wystąpiła taka właśnie sytuacja, bowiem Rada Miejska w Sycowie uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 3 marca 2005 r. - obejmującą wskazane na wstępie nieruchomości - sama uznała za konieczne aby dla obszaru objętego zmianą planu ustalone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Z treści uchwały wynika, że zasady te powinny być zamieszczone w rozdziale 9 w którym zawarty został § 10. Jednakże ustalono w nim tylko obowiązek wykonywania podziałów w sposób zapewniający dostęp do ulicy publicznej, dojazdowej lub ulicy wewnętrznej. Ograniczenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wyłącznie do wskazanego zapisu oznacza, że Rada nie spełniła w tym względzie warunków wynikających z przywołanych wyżej przepisów prawa, zwłaszcza z § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Powyższe prowadzi do wniosku, że w zaskarżonej uchwale nie określono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, pomimo, że organ stanowiący gminy uznał za konieczne ich ustalenie.

Nadto wprowadzając przepis § 10 uchwały nakładający obowiązek wykonywania podziałów w sposób zapewniający dostęp do ulicy publicznej, dojazdowej lub ulicy wewnętrznej Rada Miejska wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej. Określone w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencje rady gminy (art. 15 ust. 2 i ust. 3) nie przyznają jej bowiem uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać warunki podziału geodezyjnego nieruchomości. Warunki te określone zostały w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a jednym z nich jest wynikający z art. 93 ust. 3 wymóg zapewnienia projektowanym do wydzielienia działkom dostępu do drogi publicznej. Tym samym analizowanym przepisem, w sposób nieuprawniony Rada wkroczyła więc w materię regulowaną przepisem rangi ustawowej, naruszając zasadę działania w granicach i na podstawie prawa.

Wskazać również należy, że o dopuszczalności podziału - w tym o spełnieniu omawianego wyżej warunku - rozstrzyga natomiast wójt w decyzji administracyjnej (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). 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 z dnia 20 stycznia 2011r., sygn. akt II OSK 2235/10 oraz w wyroku z dnia 6 października 2011 r. II OSK 1335/11, niepubl.).

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. 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 i 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. Zgodnie z przywołaną normą 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 § 6 ust. 2 uchwały. Trafnie wywiódł organ nadzoru, że żaden przepis prawa nie uprawnia rady gminy do obciążania w akcie prawa miejscowego uczestników procesu inwestycyjnego obowiązkiem pozyskiwania pozwolenia lub stosownego uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub innego organu nadzoru przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Trafnie podnosi też skarżący, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych wynika z decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, a nie z uchwały organu stanowiącego gminy. Ponadto obowiązek ten może być nałożony o tyle, o ile istnieje ryzyko zniszczenia lub uszkodzenia zabytku archeologicznego. Konieczność uzyskania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy. Natomiast wymogi dotyczące osób przeprowadzających badania archeologiczne zostały określone w § 26 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. z 2011 r., Nr 165, poz. 987). Zasadnie zwraca uwagę Wojewoda – 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 1994r. – 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).

Odnosząc się wreszcie do kwestionowanego § 14 uchwały zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Przy ocenie kwestionowanego zapisu uchwały należy też mieć na uwadze, że według art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Powyższe oznacza, że jeżeli w planie miejscowym nie zawarto postanowień określających wykorzystanie danych terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, to wówczas z mocy ustawy (art. 35 u.p.z.p.) tereny te mogą być wykorzystywane w dotychczasowy sposób. Tym samym brak zapisów planu w tej kwestii oznacza potwierdzenie – z mocy art. 35 u.p.z.p. – dotychczasowego użytkowania terenu. Natomiast w sytuacji, w której, w planie ustalony zostanie inny tymczasowy sposób wykorzystywania terenów niż dotychczasowy, konieczne jest również określenie terminu takiego tymczasowego wykorzystania terenów.

W zaskarżonej uchwale, w § 14, Rada dopuściła utrzymanie istniejącego sposobu użytkowania terenu lub możliwość czasowego wykorzystania terenu na inne funkcje nieprzewidziane planem. Wypada zgodzić się z Wojewodą, że zawarte w kwestionowanym § 14 uchwały, stwierdzenie „czasowego wykorzystania terenu”, jako nazbyt ogólne, nie spełnia wymogów wynikających z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wedle którego ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Trzeba też zauważyć, że stwierdzenie, iż teren może być czasowo wykorzystywany na funkcje inne niż wskazane w planie, stwarza niebezpieczeństwo dowolnego zagospodarowania terenu, bez uwzględnienia jakichkolwiek norm i wytycznych. Wreszcie, jeżeli wolą Rady było ustalenie innego tymczasowego wykorzystania terenów niż ustalony w zmianie planu (oraz niż sposób dotychczasowy) powinna była określić termin takiego tymczasowego zagospodarowania. Pominięcie powyższych kwestii prowadziło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.

Wobec przedstawionych wyżej uwag, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzeczono jak w sentencji wyroku.