



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 marca 2013 r.

Poz. 1939

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 389/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 września 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant:

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 września 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 2 marca 2012 r., nr XVI/173/12

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo- wschodniej części wsi Wierzbice

- I. stwierdza nieważność § 3 ust. 2 pkt 4b, § 5 ust. 1pkt 3b, § 11 we fragmencie „1 MN/RM”, § 13 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały w części obejmującej teren oznaczony symbolem 1/MN/RM;**
- II. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- III. stwierdza nieważność § 12 ust. 5 pkt 2 i 4 we fragmencie „i 2”, § 13 ust. 5 pkt 2 i 4 we fragmencie „i 2” zaskarżonej uchwały;**
- IV. stwierdza nieważność załącznika nr 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie obejmującym obszar znajdujący się w liniach rozgraniczających terenu 1KDL – wykraczający poza granice określone na etapie przystąpienia do sporządzenia planu;**
- V. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I–IV nie podlega wykonaniu;**
- VI. zasądza od Rady Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce podjęła na sesji w dniu 2 marca 2012 r. uchwałę nr XVI/173/12 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo-wschodniej części wsi Wierzbice.

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 ze zm., dalej w skrócie u.s.g.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę planistyczną domagając się stwierdzenia nieważności:

- 1) § 3 ust. 2 pkt 4b, § 5 ust. 1 pkt 3b, § 11 we fragmencie „1 MN/RM”, § 13 zaskarżonej uchwały oraz załącznik nr 1 zaskarżonej uchwały w części obejmującej teren oznaczony symbolem 1/MN/RM zarzucając podjęcie wskazanych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6b w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.),
- 2) § 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały zarzucając podjęcie wymienionego fragmentu uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej w skrócie u.o.z.o.z.),
- 3) § 12 ust. 5 pkt 2 i 4 we fragmencie „i 2” i § 13 ust. 5 pkt 2 i 4 we fragmencie „i 2” zaskarżonej uchwały zarzucając podjęcie tej części uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 92 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej w skrócie u.g.n.) oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.,
- 4) załącznika nr 1 do zaskarżonej we fragmencie obejmującym obszar znajdujący się w liniach rozgraniczających terenu 1KDL – wykraczający poza granice określone na etapie przystąpienia do sporządzenia planu, zarzucając podjęcie wyżej wymienionych fragmentów uchwały z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 20 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W skardze zawarto także wnioszek o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi wywodzono, iż procedura dotycząca uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego znalazła kompleksowe unormowanie w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym kolejność czynności wykonywanych przez wójta gminy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu, zawarta została w przepisie art. 17 u.p.z.p. Jedną z tych czynności jest obowiązek uzgodnienia projektu planu ze szczegółowo wskazanymi organami (art. 17 pkt 6 b u.p.z.p.), w tym z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. W granicach planu przebiega droga powiatowa nr 1951 D, dlatego konieczne było uzgodnienie planu z jej zarządcą. Zarząd Powiatu Wrocławskiego uzgodnił projekt mpzp postanowieniem z dnia 5 października 2011 r., nr SP-DT.7111.82.1.2011.AM, jednak było to uzgodnienie warunkowe, gdyż organ uzgadniający uznał za niezbędne rozszerzenie przepisów projektu uchwały o dodatkowe regulacje, w tym m. in. poprzez dopisanie w § 14, iż „Obsługa komunikacyjna terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN/RM poprzez istniejące zjazd włączony do drogi powiatowej 1979 D za zgodą i na warunkach zarządcy drogi”. Rada Gminy Kobierzyce nie wprowadziła tych regulacji do tekstu uchwały, gdy tymczasem cytowany fragment § 14 uchwały miał regulować obsługę komunikacyjną dla całego terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN/RM. W swoich wyjaśnieniach z dnia 16 kwietnia 2012 r. Zastępca Wójta Gminy Kobierzyce wskazywał, że „w miarę możliwości uwzględniono wnioski wynikające z pisma uzgadniającego mpzp, które jednak nie mają charakteru uwag do planu i są jedynie opinią”. Organ nadzoru nie zgodził się z powyższym stanowiskiem o tożsamości pojęć „opinia” i „uzgodnienie”, podnosząc, iż brzmienie art. 17 pkt 6 b u.p.z.p. nie budzi wątpliwości, że wójt występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. Niewątpliwie więc zarządca drogi uzgadnia projekt planu a nie opiniuje, zaś uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, jest dla wójta wiążące. W ocenie Wojewody w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę o treści innej niż uzgodniona przez Zarząd Powiatu Wrocławskiego, który uwarunkował pozytywne uzgodnienie projektu uchwały od wprowadzenia dodatkowych wskazanych przez siebie regulacji, m.in. w kwestii obsługi komunikacyjnej dla całego terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN/RM, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego powodujące nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Ponieważ nie uwzględnione w planie uwagi Zarządu Powiatu Wrocławskiego dotyczyły całego terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN/RM to zdaniem organu celowy jest wniosek o stwierdzenie nieważności wszystkich regulacji uchwały dotyczących tego terenu.

Dodatkowo skarżący organ zasygnalizował, iż ma wątpliwości co do zgodności z prawem redakcji § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały, gdzie Rada Gminy ustaliła dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1 MN/RM przeznaczenie podstawowe: zabudowa jednorodzinna lub zabudowa zagrodowa. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego tego rodzaju sformułowanie dotyczące przeznaczenia podstawowego terenu pozostawia adresatów mpzp w niepewności co do rzeczywistego ostatecznego podstawowego przeznaczenia terenu, które, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinno być określone jednoznacznie.

Dalej organ nadzoru zarzucił, iż zapisy § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały stanowiące, że „zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, obowiązują następujące ustalenia: w strefie „OW” obserwacji archeologicznej, równoznacznej z wykazem zabytków archeologicznych, zgodnie z przepisami szczególnymi, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski” pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 31 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 31 ust. 2 u.o.z.o.z.

W ocenie organu nadzoru z powyższych przepisów jasno wynika, iż obowiązek przeprowadzenia badań 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. Wskazano w tym kontekście, iż uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego Rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania, gdy tymczasem w § 6 ust. 2 uchwały Rada nie tylko stanowiła w zakresie uregulowanym przez ustawodawcę, ale także dokonała modyfikacji regulacji ustawowych.

Zdaniem organu nadzoru także zapisy § 12 ust. 5 pkt 2 i pkt 4 we fragmencie „i 2” oraz § 13 ust. 5 pkt 2 i pkt 4 we fragmencie „i 2” uchwały, regulujące szerokość frontu działki budowlanej, stanowią istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 92 i nast. u.g.n. oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.

Wojewoda podkreślił, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy, realizujące procedurę planistyczną, do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Zwrócono uwagę na znaczne różnice pomiędzy uregulowanymi w u.g.n. postępowaniem podziałowym a postępowaniem scalieniowo – podziałowym. W art. 102 ust. 1 u.g.n. stwierdzono bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, przy czym szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle z przepisami u.p.z.p., upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 u.g.n. ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału, gdyż owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2 u.g.n., że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Powołując się na uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2235/10), w którym wyjaśniono, to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości, Wojewoda Dolnośląski wskazał, że miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym, a tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Wskazując równocześnie na zapisy art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. dotyczące określenia w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (co Rada Gminy wprowadziła w § 12 ust. 5 pkt 1 oraz w § 13 ust. 5 pkt 1 przedmiotowej uchwały), zaznaczono jednakże, iż art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. nie upoważnia do regulacji szerokości frontów działek budowlanych. Dodano także, iż zgodnie z § 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, dalej w skrócie rozp. MI), jedynie 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. Zdaniem Wojewody, w tej sytu-

acji, należy uznać, że regulacje zapisów § 12 ust. 5 pkt 2 i § 13 ust. 5 pkt 2 uchwały nie znajdują stosownego umocowania w przepisach u.p.z.p., a jednocześnie naruszają art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 92 i nast. u.g.n. oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., przez co celowym jest również stwierdzenie nieważności § 12 ust. 5 pkt 4 we fragmencie „i 2” oraz § 13 ust. 5 pkt 4 we fragmencie „i 2” uchwały.

Na zakończenie, przywołując treść art. 27 i art. 28 u.p.z.p., organ nadzoru zarzucił, że po zweryfikowaniu doręczonej dokumentacji prac stwierdził, iż w trakcie uchwalania planu nie został zachowany procedury przewidziane w art. 17 u.p.z.p., bowiem inny obszar planu był objęty uchwałą o przystąpieniu, a inny obszar planu był przedstawiony do opiniowania, uzgadniania, został wyłożony do publicznego wglądu i uchwalony przez Radę, skoro część terenu znajdującego się w liniach rozgraniczających terenu IKDL, wyrysowanych na załączniku graficznym nr 1 do uchwały XVI/173/12, we wschodniej części obszaru objętego planem, nie została objęta granicą opracowania w uchwale Rady Gminy Kobierzyce z dnia 29 czerwca 2010 r., nr XLVI/566/10, w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo-wschodniej części wsi Wierzbice. W tym zakresie podniesiono, że uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie wyznacza granice obszaru dla którego ten plan się sporządza, dlatego zmiana tych granic już w trakcie trwania procedury planistycznej bez zmiany samej uchwały o przystąpieniu jest niedopuszczalna. Zdaniem organu objęcie w uchwale nr XVI/173/12 obszaru większego niż przyjętego w uchwale nr XLVI/566/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z całą pewnością stanowi zmianę planu, przez co Rada Gminy Kobierzyce skarżonymi zapisami istotnie naruszyła postanowienia ustawowe obligujące radę do podjęcia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu.

Rada Gminy Kobierzyce podjęła w dniu 28 czerwca 2012 r. uchwałę nr XX/242/12 w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2012r. na stwierdzenie nieważności części ustaleń uchwały Rady Gminy Kobierzyce Nr XVI/173/12 z dnia 2 marca 2012r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego pomiędzy ul. Lipową a ul. Tarnopolską w południowo-wschodniej części wsi Wierzbice, w ramach której w § 1 uznała skargę Wojewody Dolnośląskiego w zakresie zarzutów dotyczących: § 6 pkt 2, § 12 ust. 5 pkt 2 i pkt 4 we fragmencie: „i 2”, § 13 ust. 5 pkt 2 i pkt 4 we fragmencie: „i 2” oraz załącznika nr 1 obejmującego obszar znajdujący się w liniach rozgraniczających terenu IKDL wykraczający poza granice określone na etapie przystąpienia do sporządzenia planu, natomiast w § 2 wniosła o oddalenie skargi w zakresie zarzutów dotyczących: § 3 ust. 2 pkt 4b, § 5 ust. 1 pkt 3b, § 11 we fragmencie: „1 MN/RM”, § 13 oraz załącznika nr 1 w części obejmującej teren oznaczony symbolem 1 MN/RM, ponieważ wbrew stanowisku zawartym w skardze nie doszło do istotnego naruszenia przepisów prawa powołanych w skardze, tj. do istotnego naruszenia trybu sporządzenia planu i naruszenia art. 17 pkt 6b w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W uzasadnieniu powyższego stanowiska wskazano, iż Wójt, wbrew stwierdzeniom organu nadzoru, różni pojęcia „opinia” i „uzgodnienie” oraz w istocie rozumie co oznacza pojęcie „uzgodnienie” zgodnie z art. 17 u.p.z.p. Wyjaśniono, iż Starosta Powiatu uzgadnia plan miejscowy bez jakichkolwiek warunków tzn. bezwarunkowo, a jeśli projekt planu przesłany do uzgodnienia budzi jego wątpliwości – może odmówić uzgodnienia projektu planu i określić warunki na jakich może takie uzgodnienie być dokonane – podając jednocześnie podstawę prawną takiej odmowy. Zdaniem strony istotnym jest fakt, iż organ uzgadniający może działać jedynie w zakresie, w jaki ustawodawca określił jego kompetencje, dlatego też jeśli Starosta Powiatu stwierdził, iż projekt planu uzgadnia i nie odmówił uzgodnienia, to projekt mpzp należy uznać za uzgodniony, natomiast uwagi potraktować jako opinię. Powołując się przy tym na art. 24 ust. 2 u.p.z.p. podniesiono, że gdyby organ uzgadniający stwierdził, iż przedłożony projekt planu jest niezgodny z obowiązującymi przepisami to odmówiłby uzgodnienia. W tym przypadku organ jedynie złożył uwagi - opinie, co wydaje się nie jest zabronione i część tych opinii została uwzględniona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a. sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po podaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, iż sama

rada gminy wносиła o uwzględnienie skargi za wyjątkiem zarzutów odnoszących się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego wyrażającego się w pominięciu w uchwale planistycznej dokonanego uzgodnienia z zarządcą drogi powiatowej.

Rozważania wypada zatem rozpocząć od omówienia kwestii co do których nie było sporu pomiędzy stronami, co spowodowane było w dużej mierze ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych i dotychczasowymi poglądami doktryny.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności, dlatego też ustawodawca przyjął w art. 28 u.p.z.p., że 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. Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały koresponduje także art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowiący, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z.). Przyznana radzie gminy w tym zakresie kompetencja nie oznacza jednakże pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że określenie przez Radę Gminy Kobierzyce w § 6 ust. 2, że „w strefie „OW” obserwacji archeologicznej, równoznacznej z wykazem zabytków archeologicznych, zgodnie z przepisami szczególnymi, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski” wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Stanowi to również niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy, m.in. art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zauważyć należy, iż formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków jest, zgodnie z art. 36 u.o.z.o.z. i art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej w skrócie u.p.b.) pozwolenie, a nie uzgodnienie, i co równie istotne obowiązek uzyskania pozwolenia ograniczony został wyłącznie do działań podejmowanych w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już zatem określone w u.o.z.o.z. oraz w u.p.b. Zauważyć należy, iż przypadki niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane albo roboty ziemne 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 lub zamierza dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczególności sposób uregulował w art. 31 u.o.z.o.z. Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, 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 powyższych przepisów wynika zatem, 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.

Równie zasadne okazały się zarzuty kwestionujące legalność zapisów uchwały, w których określono szerokości frontów działek budowlanych jako ustalenia dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy dla terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub zabudowę zagrodową.

Zgodnie z § 12 ust. 5 pkt 2 i § 13 ust. 5 pkt 2 uchwały na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami „1 MN” i „1 MN/RM”, wprowadzono ustalenia dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy, iż szerokość frontu działki budowlanej nie może być mniejsza niż: a) 20 m dla budynku mieszkalnego typu wolnostojącego; b) 18 m dla budynku mieszkalnego typu bliźniaczego. Jednocześnie w pkt 4 tych przywołanych wyżej paragrafów przyjęto, że ustalenia te nie obowiązują przy wydzieleniu działek pod infrastrukturę techniczną i komunikację wewnętrzną. Nie budzi zatem wątpliwości, iż z przytoczonych przepisów wynika, że regulacje dotyczące szerokości frontów działek budowlanych zostały zakwalifikowane jako ustalenia dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy poszczególnych terenów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 października 2010 r., tj. do dnia wejścia w życie 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 (Dz. U. Nr 130, poz. 871), znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie na mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźnik intensywności zabudowy. Doprecyzowanie tej zasady nastąpiło w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w którym postanowiono, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z powyższego wynika, że wskaźniki i parametry zabudowy powinny wprost odnosić się do samej zabudowy a nie do działki budowlanej. Natomiast określenie parametru szerokości frontów działek (nie tylko budowlanych) dopuszczone zostało, w myśl § 4 pkt 8 powyższego rozporządzenia, jedynie w ustaleniach dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości.

W tej sytuacji należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że określenie w zaskarżonej uchwale szerokości frontów działek budowlanych, jako parametru pozostającego poza zasadami scalenia i podziału nieruchomości, które kompleksowo ujęte zostały w § 8 tej uchwały, stanowi działanie ponad ustawowo przyznanymi radzie gminy kompetencjami, bowiem dotyczy ustalenia warunków podziału nieruchomości, do czego uprawniony jest wójt gminy.

Podobnie za trafny należy uznać zarzut Wojewody Dolnośląskiego co do naruszenia procedur przewidzianych w art. 17 u.p.z.p. w kontekście objęcia w zaskarżonej uchwale planistycznej większego obszaru niż w uchwale z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania tego planu, a konkretnie części terenu znajdującego się w liniach rozgraniczających terenu 1KDL. W pełni zaaprobować należy bowiem stanowisko, iż skoro uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna w sposób jednoznaczny wyznaczyć granice obszaru, dla którego ten plan się sporządza, to tym samym za niedopuszczalną należy uznać każdą zmianę tych granic już w trakcie trwania procedury planistycznej, która nie byłaby poprzedzona zmianą samej uchwały o przystąpieniu do sporządzania tego planu.

Odnosząc się natomiast do spornego zagadnienia czy w sprawie doszło do pozytywnego uzgodnienia planu z zarządcą drogi powiatowej Nr 1951 D, tj. z Zarządem Powiatu Wrocławskiego, to w pierwszej kolejności należy przypomnieć, iż w przypadku uzgodnienia, w odróżnieniu od opinii, pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci aktu planistycznego. Wyjątek od tej ogólnej reguły stanowią przepisy art. 24 ust. 2 u.p.z.p., które mówią, że „wójt (...) może uznać za uzgodniony (...) projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy (...) nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołują podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie”, a także art. 25 ust. 2 u.p.z.p. stanowiące, że „nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie (...) uważa się za równoznaczne (...) z uzgodnieniem (...) projektu”.

W przedmiotowej sprawie Zarząd Powiatu Wrocławskiego postanowieniem z dnia 5 października 2011 r., SP-DT.7111.82.1.2011.AM, uzgodnił przedstawiony projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ten sposób, iż uznał za niezbędne rozszerzenie przepisów projektu uchwały o dodatkowe regulacje, w tym o zapis, że „Obsługa komunikacyjna terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MN/RM poprzez istniejący zjazd włączony do drogi powiatowej 1979 D za zgodą i na warunkach zarządcy drogi.”

Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko organu nadzoru, iż powyższe postanowienie zarządcy drogi powiatowej ma charakter warunkowy, czyli innymi słowy określa warunki na jakich uzgodnienie może nastąpić. Trudno zarzucić temu postanowieniu także brak powołania podstawy prawnej uzasadniającej określenie

tych warunków, co uniemożliwia uznanie przez wójta gminy projektu planu za uzgodniony w trybie art. 24 ust. 2 u.p.z.p. W analizowanym stanie faktycznym nie zachodzą również przesłanki z art. 25 ust. 2 u.p.z.p. mogące stanowić podstawę do uznania, że doszło do uzgodnienia projektu tego planu.

Podsumowując tę część rozważań wskazać trzeba, iż naruszenie przewidzianego w art. 17 pkt 6b u.p.z.p. obowiązku uzgodnienia projektu planu w zakresie obsługi komunikacyjnej stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wszystkich regulacji uchwały odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem „1 MN/RM”.

Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., orzeczono jak w pkt I-IV sentencji wyroku.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w pkt I-IV oparto na treści art. 152 u.p.p.s.a., zaś o kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 u.p.p.s.a.