



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 stycznia 2012 r.

Poz. 368

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 479/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Alicja Palus
Sędziowie	Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Protokolant	Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 września 2011 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich  
z dnia 31 marca 2011 r. nr VIII/44/11  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 1 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały, a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I wyroku nie może być wykonana;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie 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.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 31 marca 2011 r. Nr VIII/44/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 tej uchwały, a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucono, że jej:

- § 7 ust. 1 pkt 1 oraz rysunek planu w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 i art. 100

ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, – § 6 ust. 1 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich podjęła na sesji w dniu 31 marca 2011 r. uchwałę nr VIII/44/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane, z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 100 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ponadto podjęcie § 6 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na fakt upływu 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności wyżej wymienionych regulacji przedmiotowej uchwały i za zasadne uznał wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji przez ten sąd.

W motywach skargi podniesiono dalej, że mocą § 7 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich ustaliła szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. W § 7 ust. 1 pkt 2 uregulowano elementy określone 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), to jest minimalną lub maksymalną szerokość frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, a zatem tym samym dopuszczono przyszły podział działek w wyniku instytucji scalania i podziału. Jednocześnie w § 7 ust. 1 pkt 1 Rada Miejska ustanowiła obowiązujący podział na działki budowlane określony na rysunku planu. 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. Zarówno bowiem postępowanie podziałowe, jak i scaleniowo-podziałowe stanowi przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku natomiast postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza jednak 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, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Wskazując na powyższe i powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn. akt II OSK 2235/10 organ nadzoru podkreślił, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Skoro bowiem 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. Wskazano przy tym – odwołując się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r. (sygn. akt IISA/Wr 375/10), że wynikiem scalania i podziału jest przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie z przeznaczeniem w planie miejscowym. Proces scalania i podziału zachodzi więc wówczas, jeżeli zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowaniem tym obejmuje się większą ilość nieruchomości, a wydzielone działki w wyniku podziału zawierają się w granicach nieruchomości sprzed podziału. Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu

do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze odrębnej uchwały. W pierwszej kolejności dokonuje się scalenia, czyli zniesienia dotychczasowych istniejących granic działek, a następnie opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Poza powyższym organ nadzoru zauważył również, że Rada Miejska uchwaliła w § 7 ust. 1 pkt 1 obowiązujący podział działek określony na rysunku planu. Tymczasem z legendy załącznika graficznego do uchwały wynika, iż działki podzielone są linią o charakterze projektowym, a zatem informacyjnym. W ocenie Wojewody stanowi to niezgodność części tekstowej z załącznikiem graficznym, który zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest integralną częścią uchwały.

W dalszej części uzasadnienia skargi Wojewoda wskazał, że mocą § 6 ust. 1 uchwały Rada Miejska wprowadziła obowiązek uzgadniania oraz uzyskania zezwolenia na wszelkie działania inwestycyjne właściwego konserwatora zabytków na obszarze stanowiska archeologicznego 11.35 nr 35/36. W tym kontekście Wojewoda podniósł, że w myśl 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. 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 miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane powyżej 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. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślono, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, wskazane uregulowania 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. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem 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. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma więc żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Skarżący podkreślił przy tym, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, której podstawę prawną może stanowić wyłącznie przepis rangi ustawowej.

Za niedopuszczalne zatem – jak dalej dowodził Wojewoda – należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie do podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze obserwacji archeologicznej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto zauważono, że formą, w której stanowisko swoje wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie uzgodnienie, co też oznacza, że brak jest podstaw do wprowadzania obowiązku zgłaszania czy zawiadamiania konserwatora o zamiarze przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Następnie Wojewoda podniósł, że wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Jeżeli natomiast ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego,

a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. W przypadku rozpoznawanej sprawy kwestionowane zapisy – zdaniem organu nadzoru – stanowią zarówno 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 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, a ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa – Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Dalej Wojewoda wskazał, 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, 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.

W odpowiedzi na skargę organ gminy odnosząc się do zaskarżanego § 7 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały oraz rysunku planu w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane, który w szczegółowych zasadach i warunkach scalania i podziału nieruchomości narzuca obowiązujący podział na działki budowlane określony na rysunku planu (część tekstowa planu), a w części graficznej planu określa linie podziału jako linie projektowane o charakterze informacyjnym – wniósł o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionych przepisów, które powodują niezgodność części tekstowej planu z jego częścią graficzną, bowiem oznaczenia graficzne projektowanych podziałów na działki budowlane nie stanowią zgodnie z § 3 uchwały obowiązujących ustaleń planu.

W odniesieniu do skarżonego § 6 ust. 1, który w zasadach ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej określił na obszarze stanowiska archeologicznego 11.35 nr 35/36 wymogi konserwatorskie, w odpowiedzi na skargę podano, że powyższy zapis umieszczony zostały w treści uchwały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który jest organem uzgadniającym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazano przy tym, że w wielu przypadkach brak umieszczenia w projekcie uchwały zapisów zawartych we wcześniejszych wnioskach składanych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu był powodem odmowy uzgadniania przez ten organ projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

### **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. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

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 określone w pkt 5, 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 stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie 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 mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą więc 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. Trafna więc 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).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie oraz rysunku planu w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane, zarzucając ich podjęcie z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 93 ust. 1 i ust. 2 i art. 100 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 110, poz. 651 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 tej uchwały wywodząc, że przepis ten podjęty został z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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. Wskazać przy tym jednak należy, 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 właścicieli 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 § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie Rada Miejska wskazała, że „ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości: w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obowiązuje podział na działki budowlane określony na rysunku planu, z uwzględnieniem ustaleń określonych w pkt 2”, w pkt. 2 natomiast uregulowano, jakie wymogi w ramach instytucji podziału winny spełniać działki budowlane, a dokładniej określono: minimalną szerokość frontu działki budowlanej, jej minimalną powierzchnię oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogi.

W ocenie Sądu, wbrew temu co zapisano w uchwale, przytoczone wyżej przepisy nie zawierają szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, lecz sprowadzają się praktycznie do określenia zasad podziałów nieruchomości, a raczej do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem.

W tym miejscu należy wskazać, że instytucja podziału nieruchomości oraz instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, pomimo że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (zwanej dalej u.g.n.).

Według art. 1 ust. 1 pkt 2 u.g.n., ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 wskazanego przepisu – również zasady scalania i podziału nieruchomości (zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio – rozdział 1: „Podziały nieruchomości”, rozdział 2: „Scalanie i podział nieruchomości”). Przepis art. 93 ust. 1 u.g.n. stanowi, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, przez który należy rozumieć zgodność zarówno w sferze przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2). Z ust. 2 przywołanego przepisu wynika, że zgodność z ustaleniami planu nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie miejscowym warunków podziału, bowiem owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Oznacza to jednocześnie, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Zgodnie natomiast z art. 101 ust. 1 u.g.n., przepisy rozdziału pn. „Scalanie i podział nieruchomości” regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Przepisy wskazanego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (art. 101 ust. 2). Wynika z nich również, że aby gmina mogła dokonać scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy, to szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości muszą być określone w planie miejscowym (art. 102 ust. 1). Scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem (ust. 2). O przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scalaniem i podziałem (ust. 3). Procedura scalania i podziału nieruchomości polega zatem – jak słusznie wskazał Wojewoda – na scalaniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scalaniem. Po dokonaniu scalania, to jest zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przeprowadzona analiza uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje wyraźne odrębności pomiędzy instytucją scalania i podziału nieruchomości a instytucją podziału nieruchomości. W świetle regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Rada Miejska w Obornikach Śląskich uprawniona była jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, nie posiadała natomiast uprawnienia do określenia warunków i zasad podziałów nieruchomości ani też do wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Uprawnień takich nie przyznają organowi stanowiącemu gminy ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu. Stanowisko to znajduje swoje potwierdzenie w bogatym orzecznictwie sądowoadministracyjnych, w którym jednoznacznie przyjmuje się, że to nie rada gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości, a instytucja rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest odrębna względem procedury scalania i podziału (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 388/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt IISA/Wr 241/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Admi-

nistracyjnego we Wrocławiu z 28 lipca 2011 r., sygn. akt IISA/Wr 292/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11). Wobec powyższego zasadnym było stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 1 oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie określenia projektowanych podziałów na działki budowlane.

W dalszej kolejności Wojewoda Dolnośląski zaskarżył § 6 ust. 1 niniejszej uchwały, w którym postanowiono, że: „Na obszarze stanowiska archeologicznego 11.35 nr 35/36 osada, późne średniowiecze, obowiązują następujące wymogi konserwatorskie: dopuszczalne jest lokalizowanie inwestycji na terenie stanowiska archeologicznego, pod warunkiem uzgodnienia i uzyskania zezwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową. Badania te uwolnią teren przeznaczony pod inwestycję od archeologicznej substancji zabytkowej i umożliwią jednocześnie realizację inwestycji. W takim przypadku badania archeologiczne prowadzone są na koszt Inwestora, który zobowiązany jest zlecić ich wykonanie wybranej przez siebie instytucji, firmie lub archeologowi – uprawnionym do ich wykonania. Wyniki tych badań decydują o możliwości kontynuowania prac budowlanych, konieczności zmiany technologii lub ewentualnie o ich zaniechaniu i zmianie przeznaczenia terenu”.

Zdaniem Sądu, cytowany zapis zaskarżonej uchwały wykracza 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 strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Obowiązki nałożone dla zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w tych strefach, pozbawione są – w ocenie Sądu - podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznaną jej ustawowo kompetencji.

Powyższy zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęty został na podstawie 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 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

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 podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Co więcej – w art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – określono kwestię obciążenia kosztami badań archeologicznych i postanowiono, że osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo 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. W ust. 2 art. 31 wskazano natomiast, że 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.

Skoro zatem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a nadto w powyżej cytowanym przepisie określił, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych określa wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego. Wobec powyższego – jak słusznie zauważył skarżący – za niedopuszczalne należy uznać z jednej strony zobowiązanie organu administracji publicznej do wydawania pozwoleń odnośnie do podejmowanych działań przy zabytku, z drugiej natomiast obligowanie

uczestników procesu budowlanego do uzyskania, w postępowaniu inwestycyjnym, zezwolenia związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze obserwacji archeologicznej. 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 po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Cytowane zapisy stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych (także w zakresie określenia kosztów badań archeologicznych), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wprowadzając konieczność uzyskania każdorazowego zezwolenia, a przez to zwiększając zakres prac, dla których wymagane jest współdziałanie z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W ocenie Sądu, przedstawione wywody prowadzą także do wniosku, 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 (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.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji. Orzeczenie w pkt. II wyroku znajduje swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a rozstrzygnięcie o kosztach podjęto zgodnie z art. 200 tej ustawy.