



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 marca 2013 r.

Poz. 2059

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 544/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 27 listopada 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus (sprawozdawca)
Agata Szlachetka

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 listopada 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Ścinawie

z dnia 12 czerwca 2012 r. nr XXXV/152/12

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ścinawy

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 2, ust. 6 pkt 1 ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 zdanie drugie, ust. 10 oraz § 10 ust. 5 pkt 17 zdanie drugie zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Ścinawie na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Ścinawie nr LXXIV/352/2009 z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ścinawa i po stwierdzeniu zgodności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ścinawa, podjęła na sesji w dniu 12 stycznia 2012 r. uchwałę nr XXXV/152/12 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ścinawa.

Wojewoda Dolnośląski działając jako organ nadzoru złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na powyższą uchwałę wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 7 ust. 2, ust. 6 pkt 1, ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 zdanie drugie oraz ust. 10 i § 10 ust. 5 pkt 17 zdanie drugie, jak też zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru kwestionowanemu § 7 ust. 2, ust. 6 pkt 1, ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 zdanie drugie oraz ust. 10 przedmiotowej uchwały zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) oraz art. 31 ust. 1a i 2, art. 32 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Natomiast § 10 ust. 5 pkt 17 zdanie drugie - istotne naruszenie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rozwijając w dalszej części zarzuty skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w trakcie postępowania nadzorczego stwierdził, że w § 7 ust. 2, ust. 6 pkt 1, ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 zdanie drugie oraz ust. 10 przedmiotowej uchwały Rada Miejskiej w Ścinawie ustanowiła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, które wykraczają poza przyznaną jej kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu jakkolwiek w myśl art. 7 ust. 4 i art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to jednak kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Miejskiej w Ścinawie w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania pozwolenia (§ 7 ust. 6 pkt 1, ust. 9 zdanie drugie przedmiotowej uchwały), uzgodnienia (§ 7 ust. 2, ust. 7 zdanie drugie przedmiotowej uchwały), niezwłocznego powiadomienia (§ 7 ust. 10 przedmiotowej uchwały) czy podjęcia badań ratowniczych za pozwoleniem (§ 7 ust. 6 pkt 1 przedmiotowej uchwały) wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie: po pierwsze – mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a po wtóre – wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska w Ścinawie nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Takie działanie Rady należy zatem zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

Dalej organ nadzoru wskazał, że w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Przepis bowiem z art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa – Prawo budowlane (art. 39), kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Ponadto kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych została określona w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z którego 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. Natomiast materia związana ze sposobem postępowania w razie odkrycia w trakcie robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu mogącego być zabytkiem uregulowana została w art. 32 powyższej ustawy, który określa m.in., że decyzja nakazująca przeprowadzenie badań archeologicznych jest wydawana tylko w przypadku gdy odkryty przedmiot jest zabytkiem, a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia.

W związku z powyższym zdaniem Wojewody Dolnośląskiego Rada Miejska w Ścinawie przekroczyła zakres normy kompetencyjnej wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2, ust. 6 pkt 1, ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 zdanie drugie, ust. 10 przedmiotowej uchwały.

W dalszej części uzasadnienia organ wskazał, że § 10 ust. 5 pkt 17 w brzmieniu „ustala się obowiązek zachowania istniejącej sieci i urządzeń melioracji wodnych z zachowaniem pasa wolnego od zainwestowania o szerokości minimum 3m, w celu możliwości zapewnienia prowadzenia prac konserwacyjnych odpowiednim służbom. Odstępstwa od tej zasady należy uzgodnić z właściwym zarządcą” w sposób istotny narusza art. 27 u.p.z.p., gdyż zawiera regulację przewidującą możliwość zmiany planu bez zastosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która to z kolei stanowi kompleksową i zupełną regulację dotyczącą istoty planu oraz rozwiniętego trybu jego przygotowania. Oznacza to, że uchwała o planie miejscowym nie może zawierać unormowań przewidujących możliwość zmiany tego planu bez zastosowania przepisów omawianej ustawy.

W odpowiedzi na skargę organ wskazał, że podejmując niniejszą uchwałę, miał na względzie pozytywną opinię radcy prawnego oraz Burmistrza Ścinawy co do zgodności z prawem powyższej uchwały. Ponadto wraz z aktami nadesłał pismo Burmistrza Ścinawy z dnia 14 sierpnia 2012 r., z którego wynika, że przepisy § 7 ust. 2, ust. 6 pkt 1, ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 zdanie drugie oraz ust. 10 przedmiotowej uchwały stanowiły przedmiot uzgodnienia z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków – Delegatura w Legnicy, natomiast § 10 ust. 5 pkt 17 umożliwiający odstępstwo od ustaleń określonych planem miejscowym miał służyć racjonalnemu korzystaniu z nieruchomości, w tym faktycznych potrzeb prowadzenia prac konserwacyjnych sieci i urządzeń melioracyjnych.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 27 listopada 2012 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał skargę i wnioski w niej zawarte.

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 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. z 2012 r., poz. 270).

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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej u.p.z.p.), 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. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 17/08). Inaczej już jednak rzecz się ma w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. W tym przypadku ustawodawca nie wymaga bowiem, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to więc, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254). W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne

załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 160, s. 253).

Ponadto zasadnym jest również wskazanie, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, iż rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej, mając na uwadze także i to, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Zważyć bowiem i należy, iż jak 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”. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda różnicowanie ich treści, ale to różnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, Prawo...op.cit., s. 95). Wyjaśnić nadto należy, iż w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, Prawo...op.cit. s. 259).

W realiach niniejszej sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że kwestionowane przez skarżącego postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 12 czerwca 2012 r. (nr XXXV/152/12) w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ścinawy zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu, co też – zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. – uzasadniało stwierdzenie ich nieważności.

W § 7 niniejszej uchwały Rada Miejska w Świdnicy określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowiła w:

- ust. 2, że „Zamierzenia inwestycyjne na obiektach, o których mowa w pkt. 1 wymagają uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków, na podstawie przepisów odrębnych”;
- ust. 6 pkt 1, że „Dla stanowisk archeologicznych wskazanych w pkt. 5 oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wszelkie prace ziemne o charakterze inwestycyjnym oraz zalesienia, wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych pod nadzorem i za pozwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem robót budowlanych”;
- ust. 7 zdanie drugie, że „Zamierzenia inwestycyjne w granicach strefy wymagają uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków, na podstawie przepisów odrębnych”;
- ust. 9 zdanie drugie, że „W granicach strefy wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy prowadzić pod stałym nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków”;
- ust. 10, że „W trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych obowiązują zasady określone przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków, w tym wymóg niezwłocznego powiadomienia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków o przypadkowym odkryciu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem”.

Tymczasem 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 z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) – 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 do podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Co więcej – w art. 31 ust. 1a powyższej ustawy 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 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 tegoż artykułu wskazano ponadto, 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 uszkadzają 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 nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z organem nadzoru konserwatorskiego. Wobec zatem powyższego za niedopuszczalne należy uznać z jednej strony zobowiązanie organu administracji publicznej do wydawania pozwoleń odnośnie 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 regulacje stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a przez to zwiększając zakres prac, dla których wymagane jest współdziałanie z tym organem.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu 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.

Odnosząc się natomiast do stanowiska skarżonego organu zauważyć przyjdzie, że ustawa przewiduje dla rady miasta środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Sąd podzielił także pogląd Wojewody Dolnośląskiego, co do konieczności stwierdzenia nieważności § 10 ust. 5 pkt 17 zdanie drugie niniejszej uchwały, w którym przewidziano możliwość odstępstwa – wymagającego uzgodnienia z właściwym zarządcom – od obowiązku zachowania istniejącej sieci i urządzeń melioracji wodnych z zachowaniem pasa wolnego od zainwestowania o szerokości minimum 3 m, w celu możliwości zapew-

nienia prowadzenia prac konserwacyjnych odpowiednim służbom. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Rada gminy zmierzając do zmiany regulacji planistycznych dla obszaru objętego obowiązującym planem miejscowym nie może więc zmieniać jego postanowień bez zachowania wymaganej w tym przedmiocie procedury. Chcąc zatem dokonać zmiany przyjętych rozwiązań powinna podjąć albo uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 w zw. z art. 27 u.p.z.p.) albo uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego planu miejscowego (art. 33 i 34 u.p.z.p.). Tymczasem w niniejszym przepisie Rada Miejska w Ścinawie wprowadziła możliwość odstępstwa od postanowień planu w inny niż przewidziany przez ustawodawcę sposób, co też stanowi naruszenie zasad, obligujące Sąd do stwierdzenia nieważności kwestionowanego przez Wojewodę fragmentu § 10 ust. 5 pkt 17 planu.

W tym stanie rzeczy skoro przeprowadzona przez Sąd kontrola niniejszego planu wykazała, że wskazane powyżej postanowienia planu naruszają zasady jego sporządzania, to zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zobligowany on był do stwierdzenia ich nieważności.

Mając zatem na względzie powyższe i kierując się dyspozycją z art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w pkt. I sentencji wyroku. Orzeczenie w pkt. II znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 152 powyższej ustawy, natomiast zawarte w pkt. III rozstrzygnięcie o kosztach – w brzmieniu art. 200.