



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 maja 2016 r.

Poz. 2398

WYROK NR II SA/WR 725/15
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 stycznia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (sprawozdawca)

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Świeradów-Zdrój
z dnia 4 lutego 2015 r. nr V/25/2015
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta

- I. stwierdza nieważność § 7 pkt 1 lit. b i lit. d, § 7 pkt 6 lit. b i lit. c, § 7 pkt 7 lit. a i lit. b, § 12 pkt 3 lit. b, § 14 pkt 1 lit. a i pkt 5 lit. c, § 45 ust. 1 pkt 6 i § 46 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Świeradów-Zdrój na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 lutego 2015 r. Rada Miasta Świeradów-Zdrój podjęła uchwałę nr VI/25/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta.

Na powyższą uchwałę, wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wywiódł Wojewoda Dolnośląski, który wniósł o stwierdzenie nieważności: § 7 pkt 1 lit. b i lit. d, § 7 pkt 6 lit. b i lit. c, § 7 pkt 7 lit. a i lit. b, § 12 pkt 3 lit. b, § 14 pkt 1 lit. a i pkt 5 lit. c, § 45 ust. 1 pkt 6 i § 46 ust. 1 pkt 7.

Skarżący zarzucił Radzie Miasta Świeradów-Zdrój podjęcie przedmiotowej uchwały w zakwestionowanych fragmentach z naruszeniem:

- § 7 pkt 1 lit. b i lit. d z istotnym naruszeniem art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014, poz. 1446 ze zm.), art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015, poz. 199 ze zm.),
- § 7 pkt 6 lit. b i lit. c z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 45 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013, poz. 627 ze zm.),
- § 7 pkt 7 lit. a i lit. b z istotnym naruszeniem art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 12 pkt 3 lit. b z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 34 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) i § 11, § 12, § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.),
- § 14 pkt 1 lit. a i pkt 5 lit. c z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 45 ust. 1 pkt 6 i § 46 ust. 1 pkt 7 z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz art. 7 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587 ze zm.)

We wnioskach skargi poza żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanych postanowień zaskarżonej uchwały wniesiono o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu żądań i zarzutów skargi przedstawiono szczegółową argumentację dotyczącą poszczególnych zapisów uchwały. I tak:

W § 7 pkt 1 lit. b planu postanowiono, że wszelkie zamierzenia i działania (w tym zmiany funkcji, podziałów nieruchomości, przebudowy, rozbudowy i remontów, zagospodarowania terenu, wznoszenie nowych obiektów) na obszarze strefy „A” należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. W § 7 pkt 1 lit. d planu postanowiono, że wymagane jest zapewnienie nadzoru konserwatorskiego nad renowacją i restauracją zachowanych zabytkowych elementów i założeń urbanistycznych. W § 7 pkt 7 lit. a planu postanowiono, że w rejonie stanowisk archeologicznych wskazanych w tym przepisie obowiązuje nakaz wykonywania archeologicznych badań wykopaliskowych przed rozpoczęciem planowanej inwestycji związanej z pracami ziemnymi i trwałym zagospodarowaniem terenu. W § 7 pkt 7 lit. b planu ustanowiono nakaz ustanowienia nadzorów archeologicznych przy robotach ziemnych związanych z inwestycją i trwałym zagospodarowaniem terenu z możliwością ich zamiany na archeologiczne badania wykopaliskowe w przypadku ujawnienia w trakcie robót ziemnych zabytków archeologicznych.

Zdaniem Wojewody wskazane zapisy uchwały wykraczają poza zakres udzielonego radzie upoważnienia w zakresie regulacji zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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, jednak nie oznacza dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Wskazując na wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa oraz naczelną zasadę prawa administracyjnego, tj. zakaz domniemania kompetencji zwrócono uwagę na konieczność ścisłego interpretowania norm kompetencyjnych. W świetle powiedzianego przyjęto, że uregulowania § 7 pkt 1 lit. b i lit. d oraz § 7 pkt 7 lit. a i lit. b planu wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Wskazane upoważnienie ustawowe nie obejmuje przypadków określonych przez Radę w przedmiotowej uchwale, a dotyczących kwestii związanych z koniecznością uzyskania wytycznych konserwatorskich wojewódzkiego konserwatora zabytków, zapewnienia nadzoru konserwatorskiego nad renowacją i restauracją zachowanych zabytkowych elementów i założeń urbanistycznych, przeprowadzania badań archeologicznych przed rozpoczęciem inwestycji związanej z pracami ziemnymi i trwałym zagospodarowaniem terenu oraz ustanowienia nadzorów archeologicznych przy robotach ziemnych związanych z inwestycją i trwałym zagospodarowaniem terenu z możliwością ich zamiany na archeologiczne badania wykopaliskowe w przypadku ujawnienia w trakcie robót ziemnych zabytków archeologicznych. Wskazane zapisy uchwały nie stanowią zakazów i nakazów w ujęciu materialnoprawnym, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków lecz mają charakter przepisów o charakterze proceduralnym, których stanowienie w przedmiotowym planie jest niedopuszczalne z uwagi na fakt, iż pełna regulacja proceduralna związana z postępowaniem inwestycyjnym przy zabytkach: sytuacje, których zaistnienie wymaga interwencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, przeprowadzenia badań archeologicznych oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego zostały określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Skarżący wskazując na przepisy art. 31 ust. 1a, art. 32 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazał na objęcie regulacjami ustawowymi kwestii związanych z przeprowadzaniem badań archeologicznych oraz nadzorem konserwatorskim, co ma wykluczać potrzebę powtarzania tych regulacji w uchwale i podjęcie § 7 pkt 1 lit. b i lit. d oraz § 7 pkt 7 lit. a i lit. b planu z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na przekroczenie przez Radę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz 7 pkt 4 i 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zw. z art. 7 Konstytucji.

Dalej Wojewoda Dolnośląski odniósł się do zapisu § 7 pkt 6 lit. b planu, mocą którego Rada dla terenów, na których zlokalizowane są pomniki przyrody ożywionej wprowadziła zakaz prowadzenia prac ziemnych, wpływających na zmianę stosunków wodnych w obrębie systemu korzeniowego drzewa lub uszkodzenie systemu korzeniowego oraz zakaz lokalizacji szyldów, tablic informacyjnych, urządzeń reklamowych w strefie nie mniejszej niż 20 m od drzewa (§ 7 pkt 6 lit. c uchwały). W treści skargi wskazano, iż mimo wynikającego z treści art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku określenia w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego wykluczono możliwość naruszania przepisów odrębnych dotyczących ochrony przyrody. Odnośnie pomników przyrody zwrócono uwagę na treść art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie oraz art. 44. I 45 ust. 1 i ust. 2. stanowią jedną z form ochrony przyrody wymienionych w tym przepisie. Ze względu na treść przepisów ustawy o ochronie przyrody z jednoczesnym odwołaniem się do orzecznictwa sądowoadministracyjnego skarżący organ nadzoru względem kwestionowanego zapisu uchwały uczynił zarzut powtórzenia oraz modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących.

Następnie w części skargi dotyczącej § 12 pkt 3 lit. b uchwały zaznaczono, iż w planie miejscowym wskazano na możliwość lokalizacji nowych obiektów po uzyskaniu zgody od właściwego zarządcy sieci. Przedmiotowy zapis oceniony został jako wykraczający poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia w przedmiocie regulacji elementów obligatoryjnych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podając na określenie w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym elementów obligatoryjnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie wskazano kompetencji do określenia lokalizacji nowych obiektów oraz uzależnienia tej lokalizacji od zgody zarządcy sieci. W zakresie lokalizacji obiektów podano na istnienie regulacji wynikających z ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Z tej przyczyny organ nadzoru stanął na stanowisku, że brak jest podstaw prawnych do regulowania tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a dodatkowo przepisy prawa nie zawierają postanowień wskazujących na obowiązek uzyskania zgody zarządców sieci na lokalizację obiektów. Ustawodawca nie upoważnił także organów gminy do wprowadzania tego typu zapisów w miejsco-

wym planie zagospodarowania przestrzennego, zatem ten wymóg został wprowadzony wbrew przepisom prawa. Ustawodawca nie upoważnił rady do regulowania kwestii proceduralnych związanych z realizacją inwestycji i lokalizacją obiektów, zatem wszelkie kwestie postępowania administracyjnego powinny wynikać z aktów prawnych rangi ustawowej, a organy jednostek samorządu terytorialnego nie mają kompetencji do wprowadzania takich regulacji w uchwale.

Kolejny zarzut skargi dotyczył zapisu § 14 pkt 1 lit. a uchwały, którym postanowiono o lokalizacji, rozbudowie, przebudowie oraz wymianie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym w szczególności sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, elektroenergetycznej, ciepłowniczej, telekomunikacyjnej, monitoringu środowiska zgodnie z przepisami odrębnymi oraz § 14 pkt 5 lit. c planu, gdzie dopuszczono przebudowę istniejącej sieci elektroenergetycznej, która koliduje z projektowanym zagospodarowaniem przestrzennym i układem komunikacyjnym, przepisami odrębnymi. Wskazanych zapisów dotyczył także załącznik nr 1 w części graficznej planu gdzie wyodrębniono pas technologiczny napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV. W § 12 pkt 3 lit. a wprowadzono ograniczenia w użytkowaniu terenów znajdujących się w obszarze pasa technologicznego.

Wojewoda Dolnośląski kwestionując wskazane fragmenty uchwały uznał, że pozwalają one na przesunięcie ustanowionej w planie strefy ochronnej od sieci energetycznej. Wobec tego § 14 pkt 1 lit. a oraz pkt 5 lit. c planu naruszają zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo tego, że Rada uregulowała obowiązkowe elementy wynikające ze wskazanego przepisu to dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu stref ochronnych od sieci ograniczając prawo własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem, bowiem wyznaczona strefa ochronna, w obszarze której obowiązuje m.in. zakaz zabudowy określonego rodzaju budynkami, może ulec przesunięciu równocześnie z przesunięciem linii elektroenergetycznych. Odwołując się do orzecznictwa wskazano na ewentualność, że fakt obowiązywania na danym obszarze w/w zakazów będzie następował z mocy prawa – przepisów niniejszej uchwały – po dokonaniu zmiany przebiegu przedmiotowych linii napowietrznych wysokiego napięcia. Jednakże, mimo uprawnienia do ustalania sposobów zagospodarowania terenu, ustanowić na nich ograniczenia w zagospodarowaniu, nakazy i zakazy wykluczono sytuację, gdy gmina będzie posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami, czy też będzie decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych. Działania polegające na dopuszczeniu możliwości zmiany obszarów występowania korytarzy, na których prawo własności doznaje ograniczenia w postaci ustalonych przez uchwalodawcę zakazów, mogą powodować naruszenie prawa własności, ale nie tak jak postanowił ustawodawca, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem dokonane to zostanie w innym trybie niż uchwała i przez inny organ niż rada gminy. W ocenie organu nadzoru o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazów dla danego obszaru decydować będzie inny podmiot. Tymczasem określanie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Wychodząc z wynikającej z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ do tego uprawniony, skarżący postawił tezę, iż w ramach posiadanych kompetencji Rada uprawniona była do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych, tak aby bez żadnej wątpliwości można było wskazać obszary, gdzie prawo własności doznało ograniczenia. Zaś umożliwienie wprowadzenia nowego przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i związanych z tym ograniczeń w innym trybie, niż wymaga tego ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powoduje, że nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany tych ustaleń planu. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. W myśl art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Tryb sporządzania i uchwalania planu został natomiast szczegółowo uregulowany w art. 17 powołanej ustawy. W myśl art. 27 tej ustawy, stosowanie określonej w art. 17 procedury dotyczy również uchwalania zmian obowiązującego już planu zagospodarowania

przestrzennego. Komentowany przepis art. 27 stanowi bowiem, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma istotne znaczenie przede wszystkim ze względu na to, że zarówno przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i przy jego zmianie, zagwarantowane jest zainteresowanemu osobom prawo przedstawiania i obrony swoich interesów m.in. poprzez dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, wnoszenie uwag dotyczących projektu planu (projektu zmian planu) - art. 17 pkt 10 i 11 ustawy. Każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga bowiem za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Redakcja przepisu art. 27 przedmiotowej ustawy oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania miejscowego (w szczególności art. 17). Ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępianie od przewidzianej w jej art. 17 procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian.

Według skarżącego wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie ze względu na istotne naruszenie prawa.

Na koniec Wojewoda Dolnośląski podał, że w § 11 ust. 1 uchwały uregulowane zostały zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W ramach tej kompetencji uregulowano parametry takie jak: powierzchnia działek powstałych w wyniku scalenia i podziału, minimalna szerokość frontu działki, kat położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Dodatkowo mocą § 45 ust. 1 pkt 6 oraz § 46 ust. 1 pkt 7 planu wskazano minimalną szerokość frontu działki budowlanej. Zdaniem skarżącego doszło do uregulowania w planie podziału geodezyjnego nieruchomości. Uchwałodawca posłużył się pojęciem działki budowlanej, co świadczy o wprowadzeniu regulacji dotyczącej podziału geodezyjnego. Regulując zasady scalania i podziału nieruchomości należy określić parametry działki, a nie działki budowlanej.

Na uzasadnienie zarzutu dotyczącego § 45 ust. 1 pkt 6 oraz § 46 ust. 1 pkt 7 uchwały podano art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie zdefiniowano działkę budowlaną oraz art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami odnoszący się do działki gruntu. Zwrócono uwagę na to, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu. W takich okolicznościach doszło do uregulowania podziału geodezyjnego. Z kolei podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział, a więc to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym, a Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny.

Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia. Rola planu w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do wyznaczenia przeznaczenia części terytorium gminy, a samego podziału dokonuje wójt. Rozgraniczenie nie może naruszać przeznaczenia działek ustalonego w planie i możliwości ich zagospodarowania. Podziału nieruchomości można dokonać jeśli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu dotyczy przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia, nie mieści się w ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania. Zatem pomiędzy podziałem i scalem nieruchomości a podziałem geodezyjnym nieruchomości istnieje różnica i nie są to procesy tożsame. Zatem skarżący podał, że § 45 ust. 1 pkt 6 oraz § 46 ust. 1 pkt 7 planu zostały podjęte z naruszeniem kompetencji przysługującej Radzie, co stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji oraz z naruszeniem art. 28 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 7 Konstytucji, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o stwierdzenie nieważności postanowień przedmiotowej uchwały, jeśli pozostają one faktycznie w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa.

Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r. pełnomocnik skarżącego wniosł o uwzględnienie skargi i zasądzenie kosztów postępowania.

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 poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje 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. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p.s.a.).

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

Treść ustaleń planu miejscowego wyznaczona jest przez ustawy, rozporządzenia wykonawcze do ustaw oraz inne akty prawa miejscowego. Uchwała w sprawie planu miejscowego jako akt podustawowy ustanawiana jest na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Dlatego uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1), co nie dotyczy nieistotnego naruszenia prawa (art. 91 ust. 4), przy czym obie postaci naruszeń prawa usiłuje konkretyzować art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (por. wyroki II OSK 759/07 i 215/08) jako naruszenia prawa materialnego (zasad sporządzania) oraz procedury uchwalania planu. W nawiązaniu do art. 2 Konstytucji RP szczególnego podkreślenia wymaga dostosowanie redakcji uchwały do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.. W związku z tym organ uchwała plan miejscowy w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i dbając o zgodność tego aktu z przepisami ustaw, które dotyczą poszczególnych kwestii wymienionych w przepisie upoważniającym.

Naruszenie wymaganego zakresu przedmiotowego uchwały związane być może z zaniechaniem zawarcia w uchwale ustaleń obowiązkowych bez wykazania zbędności danej regulacji w odniesieniu do obszaru bądź określonego terenu albo objęcia uchwałą ustaleń wykraczających poza zakres upoważnienia (brak podstawy prawnej) lub sformułowania ich w sposób sprzeczny z podstawą materialnoprawną. Zagadnienia te w sposób szczegółowy opisują wskazane Zasady techniki prawodawczej, z których dla potrzeb uzasadnienia rozstrzygnięcia w nin. sprawie wymienić należy wymóg zgodności z prawem (§ 143 w związku z § 136, § 115, § 116) i zakaz powtarzania przepisów innych aktów normatywnych (§ 138 i § 118). Skoro zakazane jest powtarzanie innych przepisów (jako zbędne), to tym bardziej niedozwolone jest przytoczenie innego przepisu w brzmieniu zmienionym, czyli przeinaczanie prawa. Podkreśla się ponadto, że przepis powtórzony będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może wywołać jego wykładnię odmienną od powszechnie przyjętej i wątpliwość odnośnie treści normy prawnej wynikającej z takiego przepisu. Musi istnieć rzeczywiście poważna potrzeba powtórzenia, związana przykładowo z wymogiem komunikatywności (przejrzystości, zupełności) regulacji zawartej w uchwale, aby wyjątkowo takie naruszenie Zasad ocenić jako nieistotne (art. 91 ust. 4). Trzeba jednak przyznać, że ustawodawca nie wskazał wyraźnie na wymóg jasności i dokładności przepisów uchwały (§ 6 Zasad nie jest powołany w odesłaniu z § 143). Można dodać, że wśród źródeł naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego wymienia się również zawarcie w uchwale ustaleń naruszających określone kompetencje innych organów (por. uwagi krytyczne I. Zachariasza do wyroku II OSK 84/08 w Komentarzu do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym teza 7 w Lex).

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi związanych z zakwestionowanymi fragmentami uchwały przyjąć należy, że gminny prawodawca nie sprostął powyższym wymaganiom. Zastosowana przez organ nadzoru trafna argumentacja i precyzyjne wskazanie naruszeń obowiązujących przepisów czyni skargę w pełni zasadną, co pozwala na ograniczenie się do wskazania na zasadnicze motywy rozstrzygnięcia. Dodatkowo Rada Miasta Świeradów nie kwestionuje zasadności samej skargi i zawartych w niej wniosków.

W realiach niniejszej sprawy wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegały § 7 pkt 1 lit. b, lit. d, § 7 pkt 7 lit. a i lit. b. Rada Gminy Świeradów zmierzając do ustalenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków ustanowiła regulacje, które zasadnie uznano za naruszające ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Samo bowiem określenie w planie miejscowym zasad ochrony zabytków nie może prowadzić do podjęcia regulacji już wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów. Wskazana ustawa określa szczegółowo okoliczności i tryb postępowania w przypadku konieczności uzyskania pozwolenia konserwatorskiego czy prowadzenia robót na terenie, na którym znajdują się zabytki. Słusznie zatem Wojewoda Dolnośląski zakwestionował zapisy uchwały jako podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Podobnie przedstawia się zarzut związany z zapisem § 7 pkt 6 lit. b uchwały, gdzie dla terenów planu dla terenów, na których zlokalizowane są pomniki przyrody ożywionej wprowadzono zakaz prowadzenia prac ziemnych, wpływających na zmianę stosunków wodnych w obrębie systemu korzeniowego drzewa lub uszkodzenie systemu korzeniowego oraz zakaz lokalizacji szyldów, tablic informacyjnych, urządzeń reklamowych w strefie nie mniejszej niż 20 m od drzewa (§ 7 pkt 6 lit. c uchwały). Mimo upoważnienia dla Rady określenia zasad ochrony środowiska jako naruszenie prawa należy zakwalifikować uchwałę takich regulacji, które ingerują w sferę już ostatecznie objętą przepisami aktu prawnego rangi ustawy. Rację ma organ nadzoru wykazujący przekroczenie w tej sytuacji przez Radę przyznanych kompetencji, a także dokonania powtórzenia i modyfikacji przepisów prawa powszechnie obowiązujących.

Odnosnie zarzutów skargi dotyczących zapisów § 12 pkt 3 lit. b uchwały Sąd w składzie orzekającym podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego o braku podstaw do regulowania kwestii uzyskiwania zgody zarządców sieci na lokalizację obiektów oraz na uchwaleniu tej regulacji z przekroczeniem kompetencji. Zagadnienia podobne albo bardzo zbliżone tematycznie były przedmiotem rozważań tutejszego Sądu w innych sprawach np. II SA/Wr 275/15, II SA/Wr 100/15, II SA/Wr 127/15 – dostępne na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl.

Nie ustrzegł się także gminny prawodawca naruszeń prawa dopuszczając w zapisach § 14 pkt 1 lit. a oraz pkt 5 lit. c możliwość przesunięcia ustanowionej w planie strefy ochronnej sieci energetycznej. Kwestionując ów zapis Wojewoda Dolnośląski poczynił zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jego zdaniem tak dokonany zapis daje możliwość ograniczenia prawa własności w innym trybie niż na warunkach określonych w planie. Analiza zapisów uchwały w tym względzie prowadzić musi do przyjęcia, że stworzona możliwość przesunięcia strefy ochronnej w warunkach innych niż przewidziane w planie, który zagadnienie to winien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, bez pozostawiania możliwości niejako „następczego” ich regulowania. Zauważyć trzeba, że Rada może ustanowić dla danego terenu ograniczenia jednak muszą być one na tyle czytelne i precyzyjne, aby nie było możliwości objęcia nimi innego terenu jak wskazany precyzyjnie w uchwale. Innymi słowy nie ma możliwości niejako następczego określania stref ochronnych czy pasów technicznych dla sieci. Nie jest bowiem dopuszczalne na gruncie art. 15 ust 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby istniejący plan przewidywał możliwość zmiany przebiegu strefy ochronnej, zaś ewentualna ochrona praw właścicielskich odbywać się miała wyłącznie w sferze cywilistycznej, gdy ustawodawca właściwą ochronę tychże przewidział poprzez jednoznaczne i nie podlegające zmianom w sposób inny niż zmiana planu miejscowego ustalenie stref ochronnych. Zarzut organu nadzoru wywiedziony względem wskazanych regulacji okazał się więc trafny.

Regulacje zawarte w § 45 ust. 1 pkt 6 oraz § 46 ust. 1 pkt 7 zawierają zapisy odnoszące się do działki budowlanej. Przyjdzie także podzielić zarzuty skargi dotyczące tych zapisów. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. W realiach niniejszej sprawy regulacje w tym znalazły się w § 11 ust. 1 uchwały. Niemniej jednak w § 45 ust. 1 pkt 6 oraz § 46 ust. 1 pkt 7 wskazano na minimalną szerokość działki budowlanej. Zasadnie Wojewoda Dolnośląski wskazuje wynikającą z art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym legalną definicję nieruchomości gruntowej, gdzie mowa jest o działce gruntu. Jednocześnie o działce gruntu mowa jest także w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Rację ma więc organ nadzoru wskazując na naruszenie art. 28 oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jako że Rada Miasta Świeradów Zdrój utożsamiała jako jednoznaczne pojęcia podziału i scalania nieruchomości i podziału geodezyjnego. Nadto konstruując kwestionowane zapisy planu w sposób nieuprawniony określono wymogi dotyczące frontów działek.

Uznając zarzuty skargi za uzasadnione zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.