



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2012 r.

Poz. 1938

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 763/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

Andrzej Wawrzyniak
Halina Kremis (sprawozdawca)
Anna Siedlecka

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 lutego 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 2 ust. 3 pkt 7 lit. 1, § 2 ust. 4 pkt 4, § 2 ust. 6 pkt 2 lit. h we fragmencie „zgodnie z przedstawioną na rysunku planu zasadą podziału działki”, § 2 ust. 8 pkt 1 oraz § 2 ust. 10 pkt 2 zdanie drugie uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach wraz z elementami rysunku (załącznik nr 1 do uchwały) określającymi zasady podziału terenu na działki

z dnia 21 czerwca 2011 r. nr XII/58/2011

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w rejonie ul. Solnej w Świebodzicach obręb Pełcznica 2

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 3 pkt 7 lit. 1, § 2 ust. 4 pkt 4, § 2 ust. 6 pkt 2 lit. h we fragmencie „zgodnie z przedstawioną na rysunku planu zasadą podziału działki”, § 2 ust. 8 pkt 1 oraz § 2 ust. 10 pkt 2 zdanie drugie, uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach wraz z elementami rysunku (załącznik nr 1 do uchwały) określającymi zasady podziału terenu na działki;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na § 2 ust. 3 pkt 7 lit. 1, § 2 ust. 4 pkt 4, § 2 ust. 6 pkt 2 lit. h we fragmencie „zgodnie z przedstawioną na rysunku planu zasadą podziału działki”, § 2 ust. 8 pkt 1 oraz § 2 ust. 10 pkt 2 zdanie drugie, uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 21 czerwca 2011 r. (nr XII/58/2011) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. Solnej w Świebodzicach, obręb Pełcznica 2.

Zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 i pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nie-

ważności wskazanych przepisów uchwały oraz elementów rysunku planu określającymi zasady podziału terenu na działki, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Uzasadniając zarzuty skargi jej autor podniósł, że w § 2 ust. 8 pkt 1 (w skardze błędnie wskazano pkt 2 uchwały – dopisek Sądu) uchwały Rada Miejska postanowiła, iż na terenach projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ustala się zasadę podziału terenu na działki budowlane. Zasada podziału ma charakter orientacyjny, dopuszcza się jej korekty. Zasada podziału może zostać zmodyfikowana pod warunkiem zapewnieniu dostępu do drogi i zachowania minimalnej powierzchni działki budowlanej. Jednocześnie dla terenów objętych planem nie ustala się zasad i warunków scalania nieruchomości (pkt 2). Wojewoda dokonując interpretacji objętych skargą postanowień planu zwrócił uwagę na wyjaśnienia udzielone w toku postępowania nadzorczego, z których wynika, że w uchwale „przedstawiono zasadę podziału terenu na działki budowlane w formie graficznej – na załączniku nr 1, z którego wynikają: front działek, powierzchnia działek i kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego oraz ustalono w tekście uchwały możliwość jej modyfikacji wg przyjętych kryteriów”. Natomiast „zasad i warunków scalania” nieruchomości nie ustalono, ponieważ tereny objęte opracowaniem planu składają się z jednej działki. Odnosząc się do przedstawionych wyjaśnień organ nadzoru powołał się na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawiony w wyroku z dnia 21 września 2005 r. (II OSK 43/05), zgodnie z którym „z samego wykreślenia na rysunku projektu planu zagospodarowania przestrzennego linii ewentualnego przebiegu granic działek, bez określenia zasad scalania, o jakich mowa w art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) nie można wyprowadzić wniosku, że projekt planu statuuje zasady scalania, które mogą być następnie podstawą do przeprowadzania scalenia”. Wojewoda zaakceptował wyjaśnienia dotyczące braku szczegółowych zasad i warunków podziału i scalania nieruchomości. Natomiast organ nadzoru stanął na stanowisku, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) jednoznacznie przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), według którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia. W myśl przepisu art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącego odrębnej instytucji prawnej, a mianowicie ewidencyjnego podziału nieruchomości: podziału takiego można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego (ust. 1). Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2). Ustalenia planu wpływają na możliwość dokonania podziału geodezyjnego jednak przepisy nie dają podstaw do wprowadzania na rysunku planu takiej „zasady podziału”, która polegałaby na ukształtowaniu wewnętrznych linii granicznych wydzielanych działek. Wyznaczenie linii granicznych tego rodzaju wymaga, co do zasady, wydania decyzji administracyjnej w trybie art. 96 ust. 1 i 4 w zw. z art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tym zakresie Wojewoda podzielił pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2335/10), zgodnie z którym „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny”. W aktualnym stanie prawnym możliwość wprowadzenia takiej wytycznej daje art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który pozwala określić jeden z parametrów podziału: minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Wobec powyższego, zamieszczenie w planie miejscowym szczegółowej zasady ewidencyjnego podziału nieruchomości przez wyznaczenie orientacyjnych linii podziału działek stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy ponieważ nie mieści się w zakresie zawartego w tym przepisie upoważnienia. Do przyjęcia takiego rozwiązania nie upoważnia również żaden przepis szczególny. Wprawdzie w § 2 ust. 8 pkt 1 uchwały mowa jest o orientacyjnym podziale na działki, niemniej jednak w kontekście § 1 ust. 2 zdanie drugie uchwały jest to ustalenie obowiązujące planu. W konsekwencji prowadzi to do konieczności stwierdzenia nieważności przepisów uchwały: § 2 ust. 8 pkt 1 oraz § 2 ust. 6 lit. h we fragmencie „zgodnie z przedstawioną na rysunku planu zasadą podziału na działki”, a także rysunku planu w zakresie określenia zasad podziału terenu na działki.

Ponad wskazany zarzut, Wojewoda zakwestionował postanowienia planu wprowadzające wymóg konsultacji czy też konsultacji i uzgodnień z wojewódzkim konserwatorem zabytków (§ 2 ust. 3 pkt 7 lit I; § 2 ust. 4 pkt 4; § 2 ust. 10 pkt 2 zdanie drugie). Wskazane uregulowania – zdaniem organu nadzoru – 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 zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, gdyż wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i odnosi się wyłącznie do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest nadto katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świebodzicach wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do zarzutów organu nadzoru autor odpowiedzi na skargę podkreślił, że ustawodawca nie wymaga, aby ustalenia zasad podziału wymagały formy tekstowej w tym zakresie. Wskazuje jedynie na konieczność ustalenia tychże zasad przez podmiot uprawniony. Zdaniem organu art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymaga, aby zasady scalania i podziału miały formę pisemną.

Rada Miejska w Świebodzicach zarzuciła także organowi nadzoru swoistą niekonsekwencję w niniejszej kwestii, wywodząc, że raz rygorystycznie wskazuje on na konieczność ustalenia pisemnych zasad scalania i podziału gruntów a następnie stwierdza, że dopuszcza niezamieszczanie tych zasad jeżeli z okoliczności faktycznych wynika, że nie zachodzi konieczność ich ustalania. Powyższe – zdaniem organu – stanowi, że Wojewoda jedynie z sobie wiadomych przesłanek dowolnie interpretuje formalny wymóg określony w art. 15 ustawy i nie zbadał on należyście czy takie przesłanki w niniejszej sprawie nie zachodzą. Wszystko to wskazuje nadto, że organ nadzoru stojąc na granicy prawa i rozstrzygając jedynie w jego granicach wykazuje się zbytnią swobodą interpretacyjną w zakresie oceny stanu prawnego i faktycznego, pomijając już fakt, iż rzeczona uchwała w toku czynności nadzorczych była badana i stała się prawem miejscowym. Takie zachowanie przeczy zaś zasadzie zaufania obywatela do organów Państwa i burzy już ustalony porządek prawny.

Odnosząc się natomiast do zarzutu względem wprowadzenia obowiązku zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków Rada Miejska w Świebodzicach wskazała, że nie naruszyła w tym zakresie kompetencji innych organów, a jedynie wskazała na konieczność konsultacji, która i tak wynika z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przyjmując jednak nawet, że w tej kwestii organ stanowiący gminy popełnił błąd, to skutkować on winien jedynie uchyleniem spornego zapisu uchwały, a nie całego aktu prawa miejscowego. Ponadto Rada Miejska wskazała, że wprowadzenie powyższych zapisów stanowi skutek uzgodnienia niniejszego planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Przewidziana w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego przysługuje organowi nadzoru, który przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu organ nadzoru chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej w jego ocenie uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny po rozpatrzeniu skargi na uchwałę gminy w razie jej uwzględnienia orzeka stosownie do art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), o nieważności uchwały, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jednak według art. 94 ust. 1 nie stwierdza się nieważności uchwały organu gminy po upływie jednego roku od daty jej podjęcia. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ustawy).

Przechodząc do merytorycznej oceny podniesionych w skardze zarzutów, związanych z wadliwością poszczególnych postanowień uchwały wskazać należy, że są one zasadne.

Wyjaśnić zatem trzeba, że instytucja podziału nieruchomości i instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, mimo 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 (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) zwanej dalej u.g.n. Według art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawa ta reguluje zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 tego 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”. Stosownie do art. 93 ust. 1 u.g.n., podziału nieruchomości można dokonać jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntów (ust. 2). Oznacza to jednocześnie, że organy samorządu terytorialnego w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad podziału nieruchomości. Stosownie do art. 101 ust. 1 u.g.n. przepisy rozdziału 2 „Scalanie i podział nieruchomości” regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Jest to zatem jedna instytucja prawa materialnego. 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 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 o scalenie i podział występują 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 – jeżeli jest to zgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – na scalaniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scalaniem. Po dokonaniu scalania tj. zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zainwestowanie zgodne ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przytoczonych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika wyraźna odrębność pomiędzy instytucją scalania i podziału nieruchomości a instytucją podziału, która rządzi się odmiennymi regułami.

Ponadto z uregulowań zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 717 ze zm.) dalej u.p.z.p. wynika, że właściwa rada uprawniona jest jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), natomiast nie posiada uprawnienia do określania warunków i zasad podziałów nieruchomości.

Uprawnień takich nie przyznają organowi stanowiącemu ani regulacje zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ani też w ust. 3 tego przepisu. Jak wywiódł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., w sprawie o sygn. II OSK 2235/10 – „nie ma wątpliwości, że nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada gminy nie jest uprawniona do udzielenia w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególnie (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). 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 Gminy, rozgraniczenie nie może naruszać przeznaczenia działek ustalonego w planie i możliwości ich zagospodarowania. Podziału można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n.)”.

W kwestii zarzutu wskazującego na niedopuszczalność wprowadzenia w zapisach planu orientacyjnych linii podziału, skład orzekający za aktualne przyjmuje stanowisko wyrażone w wyrokach z dnia 27 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 126/10), z dnia 26 maja 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 70/10) oraz z dnia 30 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 129/10), które dotyczyło wprowadzenia orientacyjnych linii rozgraniczających, niemniej jednak w kontekście tego, że są to analogiczne ustalenia wprowadzone w tekście obowiązującego planu, należało stwierdzić nieważność następujących przepisów uchwały: § 2 ust. 8 pkt 1 oraz § 2 ust. 6 lit. h we fragmencie „zgodnie z przedstawioną na rysunku planu zasadą podziału na działki”, a także rysunku planu w zakresie określenia zasad podziału terenu na działki.

Odnosząc się do przedstawionego w odpowiedzi na skargę stanowiska skarżonego organu, przede wszystkim zwrócić należy uwagę na funkcjonujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, że obowiązek uwzględnienia elementów z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jednakże odstępstwo od określenia któregośkolwiek z tych elementów musi znajdować, po pierwsze uzasadnienie w stanie faktycznym – np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie (dzieje się tak w przypadku: zwartych kompleksów leśnych, terenów pod wodami,

terenów zwartej zabudowy wielkowiejskiej oraz w sytuacji gdy plan obejmuje tylko niewielką nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie jej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie), po drugie ustalenia takie powinny zostać odzwierciedlone w materiale planistycznym (vide: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 214/10, z 10 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 680/10, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11).

W rozpatrywanym przypadku konfiguracja przestrzenna terenu zapewnia właścicielowi zagospodarowanie go zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie stąd za dopuszczalne uznał Sąd (za organem nadzoru) odstąpienie od określenia szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości.

Sąd podziela również zarzut Wojewody Dolnośląskiego zawarty w uzasadnieniu skargi, odnoszący się do § 2 ust. 3 pkt 7 lit. I, § 2 ust. 4 pkt 4; § 2 ust 10 pkt 2 zdanie drugie zaskarżonego aktu planistycznego ustalającego wymogi w zakresie ochrony konserwatorskiej na obszarze objętym planem.

Zdaniem Sądu zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy 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 określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. 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 zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga. 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. Przedstawione wywody prowadzą też 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.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie WSA we Wrocławiu, zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11.

Odnosząc się natomiast do stanowiska skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę 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 u.s.g. i 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).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 ustawy procesowej. Zaniechanie zasądzenia kosztów postę-

powania wynika natomiast z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądowniczo-administracyjnych wyrażoną w art. 199 – strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W razie natomiast uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy). W rozpoznawanej Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania, gdyż strona skarżąca zwolniona była z konieczności uiszczenia wpisu, a nadto nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.