



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 687

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 448/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia WSA Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec

z dnia 30 marca 2011 r. nr VII/39/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny – Jezierskiego – Wróblewskiego w Bolesławcu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2011 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą tego organu nr LIX/479/10 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny – Jezierskiego – Wróblewskiego w Bolesławcu, po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec, uchwałę nr VII/39/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny – Jezierskiego – Wróblewskiego w Bolesławcu.

Wojewoda Dolnośląski w skardze na tę uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i 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.), zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – dalej powoływanej także jako: „u.p.z.p.” w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz art. 102 ust. 1 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.,

a także art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

Wskazując na powyższe organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały. Na uzasadnienie pierwszego z zarzutów skargi wskazano, że pośród postanowień kwestionowanej uchwały nie znalazły się żadne przepisy, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, co oznacza, że przyjęty przez Radę Miasta Bolesławiec miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów. Zgodnie bowiem 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. Z kolei na podstawie § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu i zagospodarowania przestrzennego wynika, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego wymaga się określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zawierających określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zdaniem Wojewody stwierdzonego braku szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem nie może przy tym uzasadniać brak oznaczenia na rysunku planu granic obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.. Zgodnie bowiem z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Oznacza to, że zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. To z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalania i podziału w każdym miejscowym planie, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.. Zasady te będą wykorzystywane na obszarach określonych przez radę, jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalania i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości. Na uzasadnienie przyjętego stanowiska autor skargi powołał się na wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 214/10.

W dalszej części skargi Wojewoda podkreślił, że w żadnym wypadku nie wyczerpuje wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zamieszczenie w uchwale zasad podziału nieruchomości objętych planem, a regulacje takie, jako podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej, muszą zostać uznane za nieważne. Dotyczy to postanowień rozdziału 2 uchwały, zawartych w: § 5 wiersz 7 tabeli, § 6 wiersz 7 tabeli, § 8 wiersz 7 tabeli, gdzie określono zasady podziału na działki budowlane, obejmujące zakazy dokonywania podziału działki na inne cele niż pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji oraz wytyczne co do ustalania wysokości tych działek a także dopuszczenia przyłączenia działek w celu poprawy warunków zagospodarowania terenu, a także w: § 9 wiersz 6 pkt 2 lit. b tabeli, § 10 wiersz 7 pkt 3 tabeli, § 11 wiersz 5 pkt 5 tabeli, § 12 wiersz 5 pkt 6 tabeli, normujących zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wprowadzono ustalenia, na podstawie których dopuszcza się wydzielanie działek przeznaczonych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji i zawierające wytyczne co do wielkości tych działek. W ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte we wskazanych wyżej przepisach uchwały stanowią swego rodzaju wytyczne dla organu wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, bowiem ustawodawca nie przyznał organom gminy żadnych kompetencji do określania zasad podziału nieruchomości. Zarówno postępowanie w sprawie podziału nieruchomości jak i postępowanie w sprawie scalania i podziału nieruchomości są przedmiotem uregulowań przywoływanej już wyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konieczność respektowania zawartych w niej unormowań wynika z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę na występowanie istotnych różnic pomiędzy tymi postępowaniami oraz podniósł, 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 u.g.n. stwierdza bowiem, że „gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy”, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowa-

niu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 u.g.n. stwierdza się natomiast, że podział nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94 u.g.n.. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie, nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – 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. Oznacza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Podsumowując pierwszy z zarzutów skargi organ nadzoru stwierdził, że brak określenia w uchwale szczegółowych zasad warunków scalania i podziału nieruchomości oraz zamieszczenie w niej postanowień dotyczących warunków i zasad, na jakich może zostać dokonany podział nieruchomości, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, radującego nieważność uchwały.

Uzasadniając drugi z zarzutów skargi organ nadzoru podniósł, że w rozdziale 2 uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków dóbr kultury współczesnej dla poszczególnych terenów, objętych planem. Zasady te nie różnią się od siebie i w przepisach: § 5 wiersz 5 tabeli, § 6 wiersz 5 tabeli, § 7 wiersz 5 tabeli, wiersz 5 tabeli, § 9 wiersz 4 tabeli, § 10 wiersz 5 tabeli, § 11 wiersz 4 tabeli, § 12 wiersz 4 tabeli, wprowadzono następujące uregulowanie: 1) wszelkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej; 2) w przypadku odkrycia znalezisk archeologicznych należy zawiadomić niezwłocznie wojewódzkiego konserwatora zabytków; 3) ewentualny nadzór archeologiczny oraz ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową będą prowadzone przez uprawnionego archeologa. Przepisy te wprowadzają obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz określają, kto będzie sprawował nadzór archeologiczny oraz prowadził ratownicze badania archeologiczne. Tymczasem w ocenie organu nadzoru zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do o istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a sjest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z kolei art. 37 wskazanej wyżej ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia w drodze rozporządzenia kwalifikacji osób uprawnionych do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych, przy czym niezbędne jest wskazanie wykształcenia oraz wymaganej praktyki zawodowej, które powinny posiadać te osoby. Zdaniem Wojewody uprawnienie Rady Miasta do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów. Uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążyą na osobach, które odkryły bądź przypadkowo znalazły zabytek archeologiczny jest równoznaczne, z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Podobnie wskazanie przez ustawodawcę podmiotu uprawnionego do określenia wymagań, jakie muszą spełniać osoby uprawnione do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych oznacza, że Rada Miasta nie jest uprawniona do zamieszczenia w wydawanym przez siebie akcie, kto będzie prowadził ewentualny nadzór archeologiczny oraz ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, jednak upoważnienie takie powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materia ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. Końcowo organ nadzoru wskazał na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137, mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Bolesławiec wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu przyjętego stanowiska udzielający w imieniu Rady odpowiedzi – Przewodniczący Rady podniósł, że zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: W planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Następnie przywołana została treść wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r. sygn. akt. II OSK 424/10 (LEX nr 673872), w którym wyrażono stanowisko: (...) możliwe jest pominięcie w planie miejscowym określonych ustaleń, np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie oraz wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. sygn. akt II OSK 1370/10 (LEX nr 746494), gdzie wskazuje się: Należy podzielić pogląd wyrażony w skardze kasacyjnej (zarzut pkt 8), że określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), powinno dotyczyć tylko terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.) na takie rozumienie tego przepisu wskazuje również brzmienie art. 10 ust. 2 pkt 8 i art. 22 u.p.z.p. oraz poglądy doktryny powołane w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. Autor odpowiedzi na skargę podniósł, że zgodnie z powołanymi powyżej przez NSA przepisami tj. art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.: W studium określa się w szczególności: (...) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży, natomiast zgodnie z art. 22 tej ustawy: Jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem skarżonego organu zacytowane przepisy oraz poglądy NSA nie pozostawiają najmniejszej wątpliwości, że tam gdzie nie zachodzą okoliczności faktyczne wskazujące na konieczność zastosowania instytucji scalania i podziału, nie ma obowiązku określania w planie miejscowym szczegółowych zasad scalania i podziału. Dalej w udzielonej odpowiedzi na skargę zauważono, że zaskarżona uchwała w § 2 pkt 3 wśród elementów, których określenie jest obowiązkowe zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., a które nie występują wymienia wyraźnie „obszary wymagające określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości”. W tak przedstawionym stanie sprawy autor odpowiedzi na skargę uznał za pozbawione podstaw prawnych, zarzucanie przez organ nadzoru niezgodność przepisów zaskarżonej uchwały z przepisami o scalaniu i podziałach nieruchomości, chociaż żadnych scaleń i podziałów powyższa uchwała nie przewiduje. Wątpliwości wywołuje także brak zaskarżenia § 2 pkt 3 tej uchwały. Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, że jeżeli organ nadzoru dysponuje dowodami, z których wynika, że na terenie objętym zaskarżonym planem istnieją nieznanie Radzie Miasta okoliczności, powodujące że należy przeprowadzić procedurę scalania i podziału gruntów, to nie powinien trzymać ich w tajemnicy przed Radą Miasta. Jeżeli, natomiast takie okoliczności nie zachodzą, to zarzuty związane z naruszeniem przepisów o scalaniu i podziałach gruntów są bezprzedmiotowe. Dotyczy to w szczególności zarzutu rażącego naruszenia art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten brzmi: Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Prawdopodobnie oparcie zarzutu o rażącym naruszeniu prawa na przepisie, który stanowi, że gmina może coś zrobić, ale wcale nie musi, w ocenie skarżonego organu – może budzić kontrowersje. W kontekście niniejszej sprawy autor odpowiedzi na skargę podniósł, że skoro nie zachodzą okoliczności powodujące potrzebę scalania i podziału nieruchomości, to rażącym naruszeniem prawa byłoby skorzystanie z tego przepisu.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 32 ust 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Przewodniczący Rady wyjaśnił, że intencją Rady było spełnienie wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymogu uwzględnienia ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4), a także wymogu określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4). W żadnym wypadku Rada nie zamierzała przypisywać sobie kompetencji do skorzystania z delegacji ustawowej dla ministra właściwego właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wynikającego z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jak słusznie zauważa to organ nadzoru niedopuszczalne jest powtarzanie przepisów ustawowych jest według rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Pozostało zatem wyrażenie treści przepisów ustawowych innymi słowami, bowiem niedopuszczalne byłoby również po prostu wskazanie numerów przepisów ustawy i rozporządzenia. Autor odpowiedzi na skargę podkreślił przy tym, że organ nadzoru nie precyzuje w jaki sposób i które przepisy wyższego rzędu zostały naruszone przepisami zaskarżonej uchwały. Ograniczono się jedynie do wskazania, że w ustawie są inne sformułowania,

oraz że niedopuszczalne jest powtarzanie sformułowań ustawowych. Zdaniem Przewodniczącego Rada ze skargi nie wynika, jakich sformułowań powinna użyć Rada.

Dodatkowo w odpowiedzi na skargę zwrócono uwagę fakt, że pomimo tego zaskarżona uchwała – zadaniem organu nadzoru – narusza prawo w stopniu powodującym nieważność jej wszystkich przepisów, jednak została opublikowana (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 108, poz. 1720), a organ nadzoru nie korzysta z art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i nie wnosi o wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały.

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 ww. 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).

Organem nadzoru w rozpoznawanej sprawie jest Wojewoda Dolnośląski i on też, nie korzystając uprzednio z rozstrzygnięcia nadzorczego ustanowionego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zakwestionował w trybie art. 94 ust. 2 tej ustawy w drodze skargi do sądu administracyjnego zgodność z prawem uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 30 marca 2011 r. nr VII/39/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego w obrębie ulic: Dolne Młyny – Jezierskiego – Wróblewskiego w Bolesławcu.

Podstawę prawną kontrolowanej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały, w pierwszej kolejności zauważyć należy – wobec podnoszonych w końcowej części odpowiedzi na skargę wątpliwości, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca określił organowi nadzoru 30-dniowy termin do stwierdzenia nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy. Upływ tego terminu powoduje, że organ nadzoru traci kompetencję do zastosowania środka nadzoru i może jedynie zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W orzecznictwie sądowym zwraca się również uwagę na niekonkurencyjny charakter środka prawnego w postaci zaskarżania uchwał (zarządzeń) do sądu administracyjnego oraz środków nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego (w tym rozstrzygnięć nadzorczych). Oba te środki nie są względem siebie konkurencyjne, a ich zastosowanie jest uwarunkowane jedynie upływem terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2008 r., II SA/GI 466/08). Przystępując do merytorycznego rozpoznania skargi skład orzekający w sprawie niniejszej, podzielając w pełni zarzuty Wojewody Dolnośląskiego, stwierdza, że kontrolowana uchwała w istotny sposób narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie wskazanych przepisów, wbrew stanowisku przejętemu w udzielonej odpowiedzi na skargę, polegało na braku określenia w uchwale szczegółowych zasad warunków scalania i podziału nieruchomości oraz zamieszczeniu w uchwale postanowień dotyczących warunków i zasad na jakich może zostać dokonany podział nieruchomości.

Przystępując do szczegółowych rozważań w tym zakresie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej – przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego – zwane w dalszej części rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253–254).

Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Komentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1–12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

Według art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym – jako element o charakterze obowiązkowym – szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (pkt 8). Rozwinięciem wymogów w tym zakresie są postanowienia § 4 pkt 8 przywołanego wyżej rozporządzenia, w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Plan miejscowy wypełnia zatem dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. jeżeli zostaną w nim określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalone w planie miejscowym zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 u.g.n., który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego.

Jednocześnie z uwagi na wyrażone w odpowiedzi na skargę stanowisko, w tym miejscu wymaga podkreślenia, że wszczęcie procedury scalenia i podziału może nastąpić nie tylko z urzędu (co koreluje z treścią art. 22 u.p.z.p.) ale także na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych, posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi również oparta być na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału (tak też E. Mzyk [w:] G. Bieniek, E. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Warszawa 2008 r. s. 398–399). Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenia procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Przy czym w przypadku złożenia takiego wniosku kompetencji gminy nie można oceniać, tak jak zdaje się wskazuje na to autor odpowiedzi na skargę pisząc, że „gmina może coś zrobić, ale wcale nie musi” – na zasadzie uznania administracyjnego czy też swobody w jego potraktowaniu. Złożenie przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości wniosku o którym mowa w art. 102 ust. 2 u.g.n. wiąże bowiem organ administracyjny. Zasad i warunków scalania i podziału, o których tu mowa będą zatem wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości. Ustawodawca pozostawił zatem radzie jedynie decyzję względem określania w planie granic obszarów wymagających przeprowadzania scaleń i podziałów nieruchomości, z czego jak wynika z treści § 2 pkt 3 uchwały Rada skorzystała. Przyjdzie również podzielić stanowisko Wojewody, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdyby wykazane zostało, że stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Za przywołanym w skardze wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 30 września 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 214/10, raz jeszcze powtórzyć można, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia zasad scalania i podziału gdyby wykazane zostało, że uzasadnia to stan faktyczny np. plan obejmuje tylko jedną nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie. Najlepszym przykładem takiego terenu może być obszar zwartej zabudowy staromiejskiej, np. rejon Rynku czy też Placu Solnego we Wrocławiu. Natomiast na podstawie dostępnych Sądowi materiałów planistycznych nie można dokonać jednoznacznych ustaleń faktycznych, które to ustalenia stanowiłyby podstawę do podjęcia decyzji o braku zamieszczania szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości objętych planem, dotyczy to w szczególności nieruchomości znajdujących się na terenie oznaczonym w planie symbolami: I-U2, I-MWn, I-MWs, I-KS1, I-KS2. Prawdłowo sporządzony plan powinien wyznaczać zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego. Plan miejscowy, jako przepis prawa miejscowego, zawarte w nim zagadnienia powinien regulować w sposób jednoznaczny nienasuwający wątpliwości interpretacyjnych. Znaczenia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można bowiem domniemywać. Dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należałoby korzystać z zasad techniki prawodawczej o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 98).

Ponadto prawidłowo organ nadzoru zwrócił uwagę w skardze na konieczność odróżnienia instytucji scalania i podziału nieruchomości od instytucji podziału nieruchomości pomimo, że niewątpliwie celem ich obu jest doprowadzenie do powstania takich nieruchomości, które będą mogły być samodzielnie i racjonalnie zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z planu miejscowego. Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazana instytucja prawna ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu jak i do powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na wykorzystanie terenów według ich przeznaczenia określonego w planie. Scalanie i podział nieruchomości przeprowadzany jest dla osiągnięcia celu jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym (J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. C.H. Beck 2009). Jak zauważył organ nadzoru, procedura scalania i podziału gruntów polega najpierw na zniesieniu granic dotychczasowych nieruchomości (scaleniu), w wyniku czego dochodzi do połączenia nieruchomości w jeden obszar, a następnie na opracowaniu

geodezyjnego projektu podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, które mogą być wykorzystane i zagospodarowane stosownie do postanowień planu. Czynności te dotyczą tego samego terenu który był objęty scaleniem. Scalenie i podział prowadzi do zmian w sferze własnościowej przede wszystkim w zakresie terytorialnych granic wykonywania tego prawa. Podział nieruchomości nie jest natomiast poprzedzony wcześniejszym scaleniem. Podział geodezyjny nieruchomości odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 u.g.n.) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Podział geodezyjny (sam w sobie, bez podziału prawnego) nie powoduje zmian w sferze własnościowej.

Odniesienie powyższych uwag do zaskarżonej uchwały pozwala stwierdzić, że uchwała wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie zawiera zapisów dotyczących szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów nieruchomości spełniających wymagania art. 102 u.g.n. Zaskarżona uchwała zawiera natomiast postanowienia podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.. Dotyczy to postanowień rozdziału 2 uchwały, zawartych w: § 5 wiersz 7 tabeli, § 6 wiersz 7 tabeli, § 8 wiersz 7 tabeli, gdzie określono zasady podziału na działki budowlane, obejmujące zakazy dokonywania podziału działki na inne cele niż pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji oraz wytyczne co do ustalania wysokości tych działek a także dopuszczenia przyłączenia działek w celu poprawy warunków zagospodarowania terenu, a także w: § 9 wiersz 6

pkt 2 lit. b tabeli, § 10 wiersz 7 pkt 3 tabeli, § 11 wiersz 5 pkt 5 tabeli, § 12 wiersz 5 pkt 6 tabeli, normujących zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wprowadzono ustalenia, na podstawie których dopuszcza się wydzielanie działek przeznaczonych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji i zawierające wytyczne co do wielkości tych działek. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że ustalenia zawarte we wskazanych wyżej przepisach uchwały stanowią swego rodzaju wytyczne dla organu wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, bowiem ustawodawca nie przyznał organom gminy żadnych kompetencji do określania zasad podziału nieruchomości. Należy wskazać, że ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz.U.10.130.871) art. 1 pkt 4 lit. b) tiret drugi zmieniono z dniem 21 października 2010 r. art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że dodano pkt 10) stanowiący, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Oznacza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego – poza kompetencją przewidzianą w art. art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wywody prawne skład orzekający stwierdził, że skoro zaskarżona uchwała nie zawiera obligatoryjnego elementu jakim są zasady scalania i podziału nieruchomości, zaistniały podstawy do zastosowania w niniejszej sprawie art. 28 u.p.z.p. Pominięcie obligatoryjnego elementu planu oznacza, że plan dotknięty brakami nie może funkcjonować.

Podzielić należy również kolejny zarzut skargi dotyczący naruszenia przez Radę Miasta Bolesławiec przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały przepisu art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.). Zarzut Wojewody Dolnośląskiego zawarty w uzasadnieniu skargi, odnosi się do zapisu § 5 wiersz 5 tabeli, § 6 wiersz 5 tabeli, § 7 wiersz 5 tabeli, wiersz 5 tabeli, § 9 wiersz 4 tabeli, § 10 wiersz 5 tabeli, § 11 wiersz 4 tabeli, § 12 wiersz 4 zaskarżonego aktu planistycznego we fragmencie, gdzie wprowadzono następujące uregulowanie: 1) wszelkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej; 2) w przypadku odkrycia znalezisk archeologicznych należy zawiadomić niezwłocznie wojewódzkiego konserwatora zabytków; 3) ewentualny nadzór archeologiczny oraz ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową będą prowadzone przez uprawnionego archeologa. W ocenie Sądu tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest podstawy prawnej, a kwestionowany przez organ nadzoru zapis należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz niezasadnione naruszenie kompetencji rady gminy. Istotne jest bowiem, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) – zwanej dalej u.o.z.). Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie

oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia. Zgodzić się zatem należy z organem nadzoru, że uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążyą na osobach, które odkryły bądź przypadkowo znalazły zabytek archeologiczny jest równoznaczne, z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Podobnie wskazanie przez ustawodawcę podmiotu uprawnionego do określenia wymagań, jakie muszą spełniać osoby uprawnione do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych oznacza, że Rada Miasta nie jest uprawniona do zamieszczenia w wydawanym przez siebie akcie, kto będzie prowadził ewentualny nadzór archeologiczny oraz ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności 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. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy procesowej.