

organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Zauważyć również trzeba, że sposób normowania rozwiązań przyjętych w analizowanych przepisach zaskarżonej uchwały budzi istotne problemy interpretacyjne. W § 19 ust. 3 pkt 2 Rada nakazała, aby wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W pkt 3 już jednak przyjął, że „pozwolenie konserwatorskie, o którym mowa w pkt 2, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę, a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji”. W taki sposób sformułowane normy prawa miejscowego mogą budzić uzasadnioną wątpliwość, co do tego czy dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi wymagane jest uzgodnienie, czy też pozwolenie konserwatorskie, co powoduje, że wskazane przepisy stają się nieczytelne. To z kolei pozostawia podmiotom stosującym te regulacje swoisty luz decyzyjny, a biorąc pod uwagę przyjęte w przywołanych powyżej przepisach niedookreślone wyrażenie „prace ziemne” zwiększa niebezpieczeństwa nie tylko podjęcia decyzji arbitralnych w drodze „swobodnego uznania”, a także nieuprawnionego rozszerzenia katalogu prac, dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.

3395

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 594/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 kwietnia 2011 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowana przestrzennego wsi Gazdowa

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie: Sędzia WSA
Sędzia NSA
Protokolant

Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca)
Anna Siedlecka
Julia Szczygielska
Marlena Wiktor

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej
z dnia 30 czerwca 2010 r. nr XLVII/399/10
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowana przestrzennego wsi Gazdowa

I. stwierdza nieważność § 16 ust. 5 we fragmencie: „w oparciu o uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, § 16 ust. 6, § 17 ust. 7, § 18 ust. 6, § 18 ust. 7 we fragmencie: „pod warunkiem uzyskania uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, § 19 ust. 3 pkt 1 i 3, § 20 ust. 3 pkt 2 i 3, § 25 ust. 4, 7 i 9, § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;

III. zasądza od Gminy Środa Śląska na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 30 czerwca 2010 r. nr XLVII/399/10, podjętą na podstawie 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 art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w związku z uchwałą nr VII/71/07 z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie przystąpienia

do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Środa Śląska zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 września 2008 r. nr XXIII/185/08, Rada Miejska w Środzie Śląskiej uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Gozdawa. Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 25 ust. 4 i 9, § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że mocą § 25 ust. 4 i 9 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła: „4. Poza wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, dopuszcza się dodatkowe konieczne poszerzenie pasów drogowych na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych drogi, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu, bezpieczeństwem użytkowników terenów przylegających do drogi oraz z ochroną zdrowia ludzi. Poszerzenie pasa drogowego istniejących dróg może się odbywać za zgodą właścicieli gruntów. 9. Dopuszcza się odstąpienie od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych za zgodą właścicieli lub użytkowników, których te działki miały obsługiwać – w takich przypadkach ustala się przeznaczenie terenu planowanej drogi wewnętrznej takie jak przeznaczenie terenów przyległych.”. Dodatkowo w § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 Rada postanowiła: „2) poza wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, dopuszcza się dodatkowe konieczne poszerzenie pasa drogowego na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych drogi; poszerzenie pasa drogowego istniejących dróg może się odbywać na wniosek zarządcy drogi za zgodą właścicieli gruntów które będą służyć poszerzeniu ulicy. (...). 3) poza wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, dopuszcza się dodatkowe konieczne poszerzenie pasa drogowego na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych ulicy.”. Zdaniem organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienia uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak bowiem wynika z powołanego przepisu w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści ww. art. 15 ust. 2 pkt 1 wynika ponadto, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Ponadto w art. 16 ww. ustawy ustawodawca zobowiązał ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, przy uwzględnieniu w szczególności wymogów dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. W § 7 pkt 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) Minister Infrastruktury postanowił, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 tego rozporządzenia postanowił, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli m.in. ww. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Wyżej wymienione postanowienia zaskarżonej uchwały wprowadzają – zdaniem organu nadzoru – możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających ulice, a także poprzez odstąpienie od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych. W myśl art. 27 ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje radzie kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Za niedozwoloną należy uznać możliwość wprowadzenia zmian położenia linii rozgraniczających ulic, a także odstąpienie od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych. W piśmie z dnia 17 sierpnia 2010 r. GPA 7322-50/10 Zastępca Burmistrza Srody Śląskiej wyjaśnił, że „zapisy zawarte w planie określają możliwość poszerzenia pasa drogowego. Wynika to z przyjętej zasady możliwości wprowadzenia w ustaleniach planu funkcji uzupełniających na poszczególnych terenach. W tym konkretnym przypadku jako funkcję uzupełniającą zapisano możliwość poszerzenia pasa drogowego”. W ocenie Wojewody regulacja przyjęta w § 25 ust. 4 i 9, § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały nie wprowadza funkcji uzupełniającej dla poszczególnych terenów objętych granicami planu w załącznikach graficznych do planu, gdyż obszar obowiązywania tej funkcji nie został faktycznie określony ani w tekście uchwały ani w załącznikach do niej. Ponadto zgodnie z § 50 ust. 1 pkt 2 uchwały „poszerzenie pasa drogowego może się odbywać na wniosek zarządcy drogi za zgodą właściciela gruntów, które będą służyć poszerzeniu ulicy”. Podejmując powyższą regulację Rada upoważniła zarządcę drogi do podejmowania czynności w zakresie poszerzania pasa drogowego, tymczasem WSA w Krakowie w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 378/08 orzekł, że kreowanie kompetencji administracyjnych nie mieści się w zakresie kompetencji rady gminy, a zwłaszcza w zakresie zasad sporządzania planu miejscowego będącego aktem rangi podustawowej. Procedura uchwalania planu

miejscowego – wskazał organ nadzoru – jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z całą pewnością zmiana położenia linii rozgraniczających ulice stanowi zmianę planu. Rada Miejska w Środzie Śląskiej zaskarżonymi zapisami istotnie naruszyła postanowienia ustawowe obligujące radę do podjęcia procedury planistycznej właściwej dla zmiany miejscowego planu. Tak więc zapisy 25 ust. 4 i 9, § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowisko organu nadzoru potwierdza również orzeczenie WSA w Kielcach, sygn. akt IISA/Ke 166/09, zgodnie z którym brak jest podstaw do weryfikacji linii rozgraniczającej tereny przyległe do planowanych ulic jak i samych ulic, albowiem wiązałoby się to ściśle ze zmianą przeznaczenia lub zasad zagospodarowania, a to może nastąpić jedynie poprzez zmianę planu miejscowego w trybie i na zasadach określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podejmując przytoczony wyżej wyrok WSA w Kielcach orzekł o niedopuszczalności korygowania linii rozgraniczających w innym trybie niż poprzez planu. Jak wskazał natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. Oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu. Jeżeli tak to tym bardziej przedmiotowy plan nie może się ostać w obrocie prawnym. W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady wniósł o jej oddalenie, wskazując że zapisy zawarte w planie określające możliwość poszerzenia pasa drogowego wynikają z przyjętej zasady możliwości wprowadzenia w ustaleniach planu funkcji uzupełniającej na poszczególnych terenach. Poszerzenie nie jest dowolne i nieograniczone, ale dotyczy tylko poszerzenia pasów drogowych na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych drogi w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu, bezpieczeństwem użytkowników terenów przylegających do drogi oraz z ochroną zdrowia ludzi – w sytuacji braku planów inwestycyjnych i pieniędzy na modernizację dróg, głównie środków na koszty związane z natychmiastowym wykupem terenów ujętych w liniach rozgraniczających dróg publicznych – zapewnia warunki najkorzystniejszych działań modernizacyjnych w dowolnym okresie, przyjętym przez zarządcę drogi, w miarę dostępnych środków. Ponadto poszerzenie pasa drogowego odbywać się może za zgodą właścicieli gruntów, czyli nie ma tutaj naruszenia interesu osób trzecich. Szczególną podstawą prawną do ww. zapisów jest art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy pozwalający na określenie zasad modernizacji i rozbudowy systemów komunikacji. Projekt planu z takimi zapisami przeszedł procedurę określoną w ustawie. Zainteresowani rozwiązaniami planu i regułami w nim zawartymi mogli się zapoznać. Uwag w sprawie możliwego poszerzenia pasa drogowego, w czasie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu nie zgłoszono. Jest to zapis powszechnie akceptowany i zalecany przez zarządców drogi. Wynika też z uzyskanych uzgodnień. Zapis dotyczący odstąpienia od wydzielenia drogi wewnętrznej również uwzględnia delegację ustawową do określenia przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania. W specyficznej sytuacji realizacji małych zespołów mieszkaniowych – wobec braku jednoznacznych przesłanek do jednoznacznego określenia ich organizacji przestrzennej – zapis jest nieodzwony. Zastosowanie dopuszczenia w ściśle określonych sytuacjach daje możliwość lokalnego dostosowania ustaleń planu do zmieniającej się sytuacji dotyczącej organizacji realizacji zabudowy lub zmieniających się stosunków własnościowych, a tym samym pozwala na tworzenie lepszego i skuteczniejszego planu miejscowego. Wśród wielu dyskusyjnych problemów związanych z opracowaniem i realizacją planów miejscowych występuje zagadnienie elastyczności zapisów. Odpowiedzią na to zagadnienie jest możliwość wprowadzenia w określonych sytuacjach innego przebiegu drogi wewnętrznej. Wobec zmieniających się dynamicznie potrzeb inwestycyjnych, uwarunkowań i okoliczności kształtujących procesy zmiany zagospodarowania i funkcjonowania gospodarki przestrzennej obecnie funkcjonujące prawo powinno służyć realizacji celów społecznych i być pozytywnie wykorzystane do powstania/realizacji skutecznego narzędzia gospodarki przestrzennej, jakim jest plan miejscowy. W ocenie strony przeciwnej zawarte w planie ustalenia realizują zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowienia. Nie wprowadzają też zmiany w obowiązujących ustaleniach poprzez zmianę ewentualną linii rozgraniczających. Ewentualne przesunięcie linii rozgraniczającej nie będzie bowiem powodowało zmiany przeznaczenia terenu, ale dookreślenie przeznaczenia danego terenu dopuszczając dodatkowe przeznaczenie. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w orzecznictwie WSA we Wrocławiu (sygn. akt: II SA/Wr 126/10, II SA/Wr 70/10, II SA/Wr 129/10). Tym samym zapis przyjęty w planie nie jest sprzeczny z art. 15 ust. 2 ww. ustawy. Ponadto zagadnienie zapisów postanowień planu dotyczy w dużej mierze zagadnień zagospodarowania przestrzennego, do kształtowania których gmina ma prawo w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego. W związku z czym wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 3 ustawy, jak wskazała strona przeciwna, jest przyznanie gminie władztwa planistycznego. Władztwo to jest rozumiane jako uprawnienie gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Kwestionowanym zapisem

gmina nie przekroczyła w ramach przyznanej jej swobody władztwa planistycznego. Wobec specyfiki inwestycyjnej związanej z modernizacją dróg niezbędne jest zastosowanie elastycznych rozwiązań. W przeciwnym razie niezbędna byłaby częsta zmiana planu. Odnosząc się natomiast do problemu ograniczania prawa własności, Przewodniczący stwierdził, że zapisy planu w żaden sposób nie ograniczają wykonywania prawa własności. Jednak w trakcie realizacji planu mogą wystąpić nieprzewidziane dzisiaj okoliczności i potrzeby, których realizacja może być oparta wyłącznie o zasadę współdziałania i konsensu – zasadę, która w coraz większym stopniu zyskuje w naszym społeczeństwie uznanie, jako sprawna i skuteczna metoda realizacji celów poszczególnych stron oraz celu publicznego. Jedynie wobec braku możliwości porozumienia wymagane będzie wówczas wdrożenie kosztownych i skomplikowanych procedur prawnych z ich zawiłymi wykładniami. Zapis nie tylko nie ogranicza sposobu wykonywania prawa własności, ale przeciwnie – daje większą swobodę w wykonywaniu prawa własności. Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 12 października 1990 r., sygn. akt SA/Lu 663/90 (publ. ONSA 1990, nr 4 poz. 6) orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez organ nadzoru (wojewodę) może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała taka pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa. Dochodzenie do wniosku, że uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem w drodze zawiłej nieraz wykładni określonego przepisu prawnego, a w szczególności, gdy zachodzić może w tym przedmiocie niejednorodność poglądów prawnych, może powodować negatywne następstwa społeczne nie zamierzone przez ustawodawcę w postaci ograniczenia samodzielności organów samorządu terytorialnego przez organ nadzoru. Dlatego też orzecznictwo organów nadzoru powinno mieć zawsze nie budzącą wątpliwość podstawę prawną. Na rozprawie w dniu 13 stycznia 2011 r. pełnomocnik Wojewody poparł skargę i wnioski w niej zawarte, jednocześnie rozszerzając żądania skargi poprzez stwierdzenie nieważności § 25 ust. 7 zaskarżonej uchwały. Pełnomocnik podniósł dodatkowe zarzuty i wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 5 we fragmencie „w oparciu o uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 16 ust. 6, § 17 ust. 7, § 18 ust. 6 i ust. 7 we fragmencie „pod warunkiem uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 19 ust. 3 pkt 1 i pkt 3, § 20 ust. 3 pkt 2 i pkt 3. W ocenie pełnomocnika ww. zapisy planu naruszają art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP. W wykonaniu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 stycznia 2011 r. Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 18 stycznia 2011 r. rozszerzył zakres wniesionej skargi, wnosząc o stwierdzenie nieważności zapisów: 1. § 25 ust. 7 zaskarżonej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; 2. § 16 ust. 5 we fragmencie: „w oparciu o uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, § 16 ust. 6, § 17 ust. 7, § 18 ust. 6, § 18 ust. 7 we fragmencie: „pod warunkiem uzyskania uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, § 19 ust. 3 pkt 1 i 3, § 20 ust. 3 pkt 2 i 3, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także istotnego naruszenia art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2010 r. Nr 243, poz. 1623), art. 36 ust. 1 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.) w związku z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W uzasadnieniu powyższego pisma organ nadzoru wskazał, że mocą § 25 ust. 7 zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Środzie Śląskiej postanowiła, że: „Dopuszcza się, niezależnie od wyznaczonych na rysunku planu, wydzielenie dodatkowych dróg wewnętrznych dla obsługi zespołów budowlanych. Minimalna szerokość pasa terenu pod drogę wewnętrzną powinna wynosić 8 m.”. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis uchwały jest obciążony identycznym naruszeniem, bowiem wprowadza możliwość wyznaczenia dodatkowych dróg wewnętrznych, w planie nieprzewidzianych, bez przeprowadzenia postępowania przewidzianego dla zmiany planu. W tej sytuacji zasadne jest rozszerzenie zarzutu o zapis § 25 ust. 7 przedmiotowej uchwały z identyczną argumentacją, jak zawarta w skardze. Ponadto w rozdziale IV zaskarżonej uchwały Rada uregulowała zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej i krajobrazu kulturowego. Zapisami niniejszego rozdziału wyznaczono strefę ochrony konserwatorskiej „A” i „B” oraz strefę obserwacji archeologicznej „OW” i „W”. W ramach ochrony ustalonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zakresie stref wyznaczonych w granicach oznaczonych na rysunku planu, wprowadzono obowiązek uzyskiwania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub pozwolenia konserwatorskiego dla wszelkich robót budowlanych, konserwatorskich i restauratorskich przy obiektach zabytkowych, ich otoczeniu, a także stanowiskach archeologicznych. W uregulowaniach tych wskazano jednocześnie szczegółowy zakres przedmiotowy uzgodnienia (czego ma dotyczyć). Innymi słowy, w kwestionowanych przez organ nadzoru zapisach niniejszej uchwały, Rada Miejska w Środzie Śląskiej wprowadziła instytucję współdziałania organów administracji publicznej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych, rozbiórkę, przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, a także przed rozpoczęciem wszelkich innych zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi. W pierwszej kolejności Wojewoda wskazał, że w myśl z 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. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2

pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślono, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia przed wydaniem pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, rozbiórkę, przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, a także przed rozpoczęciem wszelkich innych zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych zostały już określone przez ustawodawcę. Rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście za niedopuszczalne Wojewoda uznał zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony na organ administracji publicznej w zakresie konieczności uzgadniania czy też wydawania pozwoleń konserwatorskich, w zakresie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia lub pozwolenia konserwatorskiego wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia czy też pozwolenia konserwatorskiego związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej oraz strefy ochrony zabytków archeologicznych, w sytuacjach które wykraczają poza zakres przedmiotowy wskazany w ustawie. Wojewoda podkreślił także, że z dniem 5 czerwca 2010 r. uległ zmianie art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, który w aktualnym brzmieniu stanowi, że w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W brzmieniu sprzed zmiany zakres uzgodnienia dotyczył obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ze wskazanej zmiany Prawa budowlanego wynika, że w chwili obecnej (również w momencie uchwalenia planu) zakres uzgadniania pozwoleń na budowę lub rozbiórkę jest węższy, bo dotyczy jedynie obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, a nie objętych ochroną konserwatorską na podstawie planu. Jednocześnie wskazał, że zapisy art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprost wskazują sytuacje, w których niezbędne jest uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego. Z niniejszego wynika, że na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (rozbiórkę) właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej może domagać się od inwestora przedstawienia zgody właściwego organu ochrony zabytków tylko co do obiektów objętych nadzorem konserwatorskim w rozumieniu w/w ustawy. Powyższe oznacza, że kompetencje nadzorcze właściwych organów konserwatorskich zostały przez ustawodawcę ograniczone pod względem przedmiotowym. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie współdziałania organów, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzgodnienia organu nadzoru konserwatorskiego, czy wymogu uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek na organ nadzoru konserwatorskiego nałożyła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. W przypadku uregulowań zaskarżonej uchwały, kwestionowanych przez organ nadzoru w niniejszym piśmie, zapisy te zawierają dwojaki rodzaj naruszenia, tj. stanowią zarówno w części modyfikację art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego i art. 36 ust.1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych i rozbiórki obiektów budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa - Prawo budowlane kompleksowo regulują współdziałanie organów

w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Natomiast uzależnienie wydania decyzji administracyjnej od stanowiska (uzgodnienia) innego organu lub nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, może być oparte jedynie na wyraźnym przepisie prawa rangi ustawowej. Organ nadzoru powołał się przy tym na orzecznictwo, w którym wielokrotnie wskazywało się, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, nie opubl.). W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. I tak jest w tym przypadku. Odnosząc się do powyższego pisma Przewodniczący Rady w piśmie z dnia 24 lutego 2011 r. wniósł o oddalenie skargi Wojewody w pkt. 1, zaś pkt 2 skargi uznał za zasadny. W odniesieniu do pkt 1 strona przeciwna wskazała, że zapisy zawarte w planie określają możliwość wydzielenia dodatkowych dróg wewnętrznych. Zapis ten jest nieodczony wobec specyfiki inwestycyjnej dotyczącej terenów wiejskich jak i dotychczasowych wieloletnich doświadczeń związanych z realizacją, prowadzeniem oraz doświadczeń związanych z praktyczną koordynacją procesu budowlanego. Wynika też z uprawianej i z powodzeniem stosowanej wiedzy i nauki, zdefiniowanej w tradycji europejskiej jako urbanistyka. Ponadto zauważono, że zagadnienie zapisów postanowień planu dotyczy w dużej mierze zagadnień zagospodarowania przestrzennego, do kształtowania których gmina ma prawo w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego. W związku z czym wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przyznanie gminie władztwa planistycznego. Władztwo to rozumiane jest jako uprawnienie gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Kwestionowanym zapisem gmina nie przekroczyła w ramach przyznanej jej swobody władztwa planistycznego. Dodatkowo wyjaśniono, że zapis w uchwale wynika z przyjętej zasady możliwości wprowadzenia w ustaleniach planu przeznaczenia uzupełniającego na poszczególnych terenach. Przeznaczeniem tym jest infrastruktura drogowa zdefiniowana w § 3 uchwały. Zapis dotyczący wydzielenia drogi wewnętrznej również uwzględnia delegację ustawową do określenia przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1, 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W specyficznej sytuacji realizacji małych zespołów mieszkaniowych – wobec braku jednoznacznych przesłanek do jednoznacznego określenia ich organizacji przestrzennej – zapis jest nieodczony. Zastosowanie tego dopuszczenia daje możliwość lokalnego wykorzystywania ustaleń planu do zmieniającej się sytuacji dotyczącej organizacji przestrzennej, sposobu realizacji zabudowy lub zmieniających się stosunków własnościowych, a tym samym pozwala na tworzenie lepszego i skuteczniejszego planu miejscowego. Wśród wielu dyskusyjnych problemów związanych z opracowaniem i realizacją planów miejscowych występuje zagadnienie elastyczności zapisów. Odpowiedzią na to zagadnienie jest możliwość wprowadzenia drogi, której ewentualna potrzeba realizacji może wynikać z konkretnego sposobu zagospodarowania, którego kształtu w dniu opracowania planu nie można przewidzieć. Ponadto – jak wskazała strona przeciwna – w ramach prac planistycznych podjęta została próba ścisłego zdefiniowania kompozycji przestrzennej poszczególnych terenów w obszarze planu, w tym jednoznacznego wydzielenia liniami rozgraniczającymi dróg wewnętrznych. Próby te spotkały się z oporem zainteresowanych właścicieli i przyszłych inwestorów. Przede wszystkim zainteresowane osoby nie wyraziły zgody na ścisłe zdefiniowanie formy przyszłego zagospodarowania swoich terenów wobec braku poglądu na przyszłe ich potrzeby, perspektywy inwestycyjne i terminy ich realizacji. Powszechne było żądanie pozostawienia niezbędnej swobody w zagospodarowaniu do czasu określenia przez zainteresowanych, w zależności od indywidualnych perspektyw życiowych, konkretnych swoich potrzeb. W następstwie czego – w konsultacjach z projektantem – uznano za celowe wprowadzenia rozwiązań przestrzennych, jak w uchwalonym planie, dających możliwość zdefiniowania zagospodarowania poszczególnych terenów na etapie ich realizacji. Realizacja zabudowy zgodnie z postanowieniami planu nie wiąże się z bezwzględną koniecznością wydzielenia i budowy dróg, o których mowa w § 27. Wydzielenie i budowa drogi będzie konieczna w przypadku realizacji zabudowy uzupełniającej lub koloni mieszkalnej (realizowanej nie tylko w formach zorganizowanych) w obszarze obejmującym dotychczas jedną lub dwie działki w ramach wyznaczonego liniami rozgraniczającymi pojedynczego terenu, dla którego ustalenia planu nie wprowadzają żadnych ograniczeń co do ilości możliwych do wydzielenia działek jak i ilości budynków składających się na przyszły zespół budowlany. Charakterystycznym innym przykładem zapisów o drogach wewnętrznych są wyznaczane powszechnie w planach tereny stref aktywności gospodarczej (nierazko w obszarze powyżej kilkudziesięciu ha, a nawet kilkuset ha), gdzie wobec braku podstaw do jakiegokolwiek limitowania powierzchni poszczególnych inwestycji (dopiero konkretny inwestor jest w stanie określić swoje wymagania), ustalenia planu muszą gwarantować budowę systemu dróg wewnętrznych zgodnie z dynamicznie zmieniającą się sytuacją inwestycyjną i nieustającym programowaniem poszczególnych przedsięwzięć. Nie można też sobie wyobrazić funkcjonowania zespołu budowlanego zabudowy

mieszkańcовой wielorodzinnej bez drogi wewnętrznej, której lokalizację może wyznaczać projekt budowlany. Wydzielenie działek budowlanych w okolicznościach, o których mowa wyżej, nierozzerwalnie związana jest i będzie z wydzieleniem dróg wewnętrznych – trudnych do przewidzenia na etapie sporządzenia planu miejscowego. Wynika to z art. 5 ust 1 i art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane oraz z art. 93 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Natomiast określenie parametru szerokości drogi wewnętrznej, wobec możliwości zbyt wąskiego jej wydzielenia, jest nieodzowne. Bowiem w pasach drogowych będą prowadzone niezbędne przewody infrastruktury technicznej, niezależnie od jezdni, których szerokość należy dostosować do wymogów technicznych. Zapis nie tylko nie ogranicza sposobu wykonywania prawa własności, ale przeciwnie, daje większą swobodę w wykonywaniu prawa własności. Wobec zmieniających się dynamicznie potrzeb inwestycyjnych, uwarunkowań i okoliczności kształtujących procesy zmiany zagospodarowania i funkcjonowania gospodarki przestrzennej, skonstruowane zapisy planu oparto o funkcjonujące prawo i wieloletnie doświadczenia, jak i zapisy sprawdzone w niezliczonej ilości planów. Zapisy te powinny przyczynić się do powstania skutecznego narzędzia gospodarki przestrzennej, również z uwagi na uspołeczniony charakter ich powstawania. Plan ten powinien przyczynić się do realizacji celów społecznych i być wykorzystany do budowy pozytywnego stanu zagospodarowania gminy i jej rozwoju. W odniesieniu do pkt. 2 skargi strona przeciwna wyjaśniła, że zaskarżone w skardze zapisy projektu planu wynikały z wniosków składanych przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, które wpłynęły po zawiadomieniu właściwych instytucji i organów o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Wnioski te jednoznacznie wskazywały na wymagany przez wnioskodawcę sposób zapisu ustaleń planu. Dodatkowo w czasie prowadzonych z przedstawicielem Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków konsultacji co do merytorycznego zakresu ustaleń planu i sposobu formułowania dla nich zapisów, potwierdzono wymóg stosowania zapisów formułowanych na etapie składanych wniosków do planu. Problem współpracy z WUOZ w zakresie nakazanych zapisów zawsze stanowił pole konfliktu. Jednak w związku z długotrwałym procesem rozwiązywania tego typu sporów władze gminy przychyliły się do utrzymania zapisów stanowiących powtórzenie przepisów prawa. Zagadnienie formułowania zapisów w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uzgodnień z WUOZ było też przedmiotem konsultacji środowiska urbanistów z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim. Jednocześnie strona przeciwna zauważyła, że zagadnienia ochrony zabytków w realnym procesie budowlanym nie funkcjonują właściwie – niezależnie od stanu świadomości w tym zakresie poszczególnych uczestników procesu budowlanego i jego nadzorców. Ograniczony też jest wpływ właściwych organów na egzekwowanie zapisów ustawowych (często poprzez akceptowanie naruszeń i wykroczeń wynikających z nieświadomości i wiedzy inwestora). Stąd dla służb konserwatorskich zapisy planu miejscowego stanowią często jedyną okazję zaprezentowania wymogów i zasad postępowania w sprawie ochrony zabytków. Według tych służb jest też jedyną okazją do kształtowania świadomości społeczeństwa i administracji. 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 powyższego 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 w całości lub w części, bądź stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa. W razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151 ww. ustawy). Wskazać należy, że przepis art. 91 ust. 1 ww. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. W art. 91 ust. 4 stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nie wylicza rodzaju wad uchwał, które należą do istotnego naruszenia prawa. W art. 91 ust. 5 wskazuje jednak, że należy odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z utrwalonym już w tym względzie orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy ustalaniu zakresu pojęcia „istotnego naruszenia prawa” należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego. W orzecznictwie tym przyjęto, że „istotne naruszenie prawa”, powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. /por. wyrok NSA z dnia 18.09.1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26.03.1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16.11.2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ./ Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu o konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych można wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego. Do nich należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów. Odwołać się tu należy do stanowiska prezentowanego

przez Barbarę Adamiak w artykule „Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego” /publ. w Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23/. Podobne stanowisko zajmuje Z. Kmiecik w publikacji „Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną”, zamieszczonej w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, wyrażając pogląd, że „orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest „czymś więcej” niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa. W niniejszej sprawie przedmiotem oceny Sądu jest uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 czerwca 2010 r. nr XLVII/399/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Gozdawa, podjęta na podstawie 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 art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w związku z uchwałą nr VII/71/07 z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Środa Śląska zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 września 2008 r. nr XXIII/185/08. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por.: T. Bąkowski: Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Powyższe wskazuje, że dla wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego niezbędnym jest wykazanie naruszenia prawa o charakterze kwalifikowanym. Analiza zaś uchwały będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie pozwala na stwierdzenie, że z takim właśnie naruszeniem prawa mamy do czynienia. W pierwszej kolejności należy podzielić stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zaskarżona uchwała w sposób rażąco narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Stąd koniecznym stało się stwierdzenie nieważności § 25 ust. 4, 7 i 9, § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały. § 25 ust. 4, 7 i 9 zaskarżonej uchwały stanowi: 4. Poza wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, dopuszcza się dodatkowe konieczne poszerzenia pasów drogowych na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych drogi, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu, bezpieczeństwem użytkowników terenów przylegających do drogi oraz z ochroną zdrowia ludzi. Poszerzenie pasa drogowego istniejących dróg może się odbywać za zgodą właścicieli gruntów. 7. Dopuszcza się, niezależnie od wyznaczonych na rysunku planu, wydzielanie dodatkowych dróg wewnętrznych dla obsługi zespołów budowlanych. Minimalna szerokość pasa terenu pod drogą wewnętrzną powinna wynosić 8 m. 9. Dopuszcza się odstąpienie od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych za zgodą właścicieli lub użytkowników, których te działki miały obsługiwać – w takich przypadkach ustala się przeznaczenie terenu planowanej drogi wewnętrznej takie jak przeznaczenie terenów przyległych. § 50 ust. 1 pkt 2 oraz § 51 ust. 1 pkt 3 brzmią natomiast: 2) poza wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, dopuszcza się dodatkowe konieczne poszerzenie pasa drogowego na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych drogi; poszerzenie pasa drogowego istniejących dróg może się odbywać na wniosek zarządcy drogi za zgodą właścicieli gruntów które będą służyć poszerzeniu ulicy. 3) poza wyznaczonymi

na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, dopuszcza się dodatkowe konieczne poszerzenie pasa drogowego na cele związane z poprawą parametrów techniczno-użytkowych ulicy. Umieszczając powyższe zapisy w zaskarżonej uchwale Rada w istocie nie wyznaczyła jakichkolwiek linii rozgraniczających, co jest sprzeczne z zasadami sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, tj. z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Istotne jest przy tym, że linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być ustalone jednoznacznie. Ponadto na podstawie art. 16 u.p.z.p. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem”, którego § 7 pkt 7 stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Z kolei w § 3 pkt 4 rozporządzenia zapisano, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli m.in. linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Powyższe zapisy zaskarżonej uchwały wprowadzają możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zmianę położenia linii rozgraniczających ulice, a także poprzez odstąpienie od wydzielenia ustalonych na rysunku planu dróg wewnętrznych. W myśl zaś art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został uchwalony plan. Procedura uchwalania i zmiany planu miejscowego jest zatem ściśle wyznaczona przepisami u.p.z.p. Zgodnie natomiast z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Za takie należy uznać niesprecyzowanie linii rozgraniczających ulice, co w konsekwencji może doprowadzić do obejścia procedury przewidzianej do zmiany planu. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym brak jest podstaw do weryfikacji linii rozgraniczającej tereny przyległe do planowanych ulic jak i samych ulic, albowiem wiązałoby się to ściśle ze zmianą przeznaczenia lub zasad zagospodarowania, a to może nastąpić jedynie poprzez zmianę planu miejscowego w trybie i na zasadach określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. wyrok WSA w Kielcach (sygn. akt II SA/Ke 166/09)). Z powyższego wynika zatem, że niedopuszczalne jest korygowanie linii rozgraniczających w innym trybie niż poprzez zmianę planu, określonym w art. 28 u.p.z.p.. Na marginesie należy wskazać, że powoływane przez stronę przeciwną wyroki WSA we Wrocławiu sygn. akt: II SA/Wr 129/10 i II SA/Wr 70/10 zostały uchylone wyrokami NSA: z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 i z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10. Na akceptację zasługują także zarzuty zawarte w piśmie z dnia 18 stycznia 2011 r., tj. istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także istotne naruszenie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j.: Dz. U. 2010 r. Nr 243, poz. 1623), art. 36 ust. 1 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.) w związku z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) poprzez umieszczenie w § 16 ust. 5 fragmentu: „w oparciu o uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, w § 16 ust. 6, § 17 ust. 7, § 18 ust. 6, § 18 ust. 7: „pod warunkiem uzyskania uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, a także § 19 ust. 3 pkt 1 i 3, § 20 ust. 3 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały. Oceniając legalność przytoczonych wyżej zapisów zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259). Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, *Prawo... op.cit.*, s. 95). Wyjaśnić nadto należy, że w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, *Prawo... op.cit.* s. 259). Wprowadza-

jąc analizowane obecnie regulacje § 16 ust. 5, § 16 ust. 6, § 17 ust. 7, § 18 ust. 6, § 18 ust. 7, § 19 ust. 3 pkt 1 i 3, § 20 ust. 3 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p.. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie jednak do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 16 ust. 2 u.p.z.p., ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczzeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. W zaskarżonej uchwale Rada w rozdziale IV uregulowała zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej i krajobrazu kulturowego. Zapisami tego rozdziału wyznaczono strefę ochrony konserwatorskiej „A” i „B” oraz strefę obserwacji archeologicznej „OW” i „W”. § 16 ust. 5 zaskarżonej uchwały stanowi: Wszelkie roboty budowlane oraz konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach (objętych ochroną postanowieniami planu), jak i w ich otoczeniu (w granicach działki, na której są zlokalizowane), prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi oraz ustaleniami planu, w oparciu o uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W § 16 ust. 6 wskazano natomiast zakres uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, tj. 1) ukształtowania bryły i dachu budynku oraz zastosowanych materiałów budowlanych; 2) kompozycji i wystroju elewacji; 3) ukształtowania detalu architektonicznego, stolarki okiennej i drzwiowej oraz zastosowanych materiałów budowlanych; 4) kolorystyki; 5) ukształtowania nośnika reklam i oświetlenia oraz małej architektury; 6) ukształtowania i lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej na działce; 7) ukształtowania działki w zakresie sposobu skomponowania terenów utwardzonych i zastosowanych materiałów do realizacji nawierzchni; 8) lokalizacji konstrukcji wsporczych i anten oraz innych instalacji technicznych na zewnątrz budynku. Również w § 17 ust. 7 zapisano, że: Wszelkie roboty budowlane oraz konserwatorskie i restauratorskie przy zabytkach oraz w ich otoczeniu, wymagają uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Uzgodnienie winno dotyczyć: 1) elementów architektonicznego ukształtowania obiektów zabytkowych, wymienionych w § 15 i 16; 2) lokalizacji nowych budynków; 3) gabarytów, ukształtowania bryły, formy i geometrii dachu oraz rodzaju pokrycia dachu nowych budynków jak i budynków niezabytkowych, poddanych przebudowie, rozbudowie i nadbudowie; 4) rozwiązań materiałowych nowych budynków jak i budynków niezabytkowych, poddanych przebudowie, rozbudowie i nadbudowie; 5) zmian w zagospodarowaniu terenu parku, w tym nowych nasadzeń, wycinek drzew i konserwacji zieleni; 6) sposobu skomponowania i odbudowy parku; 7) lokalizacji i ukształtowania elementów małej architektury i nośników reklam oraz ogrodzeń; 8) przebiegu i ukształtowania nawierzchni dróg; 9) lokalizacji i ukształtowania obiektów infrastruktury technicznej; 10) zmian dokonywanych w podziałach geodezyjnych; 11) wszelkich robót ziemnych. Według § 18 ust. 6 zaskarżonej uchwały: W strefie ochrony krajobrazu kulturowego /w strefie ochrony konserwatorskiej ustala się obowiązek uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków: 1) robót budowlanych oraz konserwatorskich i restauratorskich, dotyczących elementów architektonicznego ukształtowania obiektów zabytkowych, o których mowa w § 16 i § 17; 2) gabarytów, ukształtowania bryły, formy i geometrii dachu oraz rodzaju pokrycia dachu nowych budynków jak i budynków niezabytkowych, poddanych przebudowie, rozbudowie i nadbudowie; 3) kompozycji i wystroju elewacji; 4) rozwiązań materiałowych nowych budynków jak i budynków niezabytkowych, poddanych przebudowie, rozbudowie i nadbudowie; 5) wycinek i konserwacji zieleni w zespołach parkowych / zieleni urządzonej oraz drzew; 6) lokalizacji i ukształtowania elementów małej architektury i nośników reklam oraz ogrodzeń w przestrzeni publicznej; 7) ukształtowania i rodzaju nawierzchni w obszarze przestrzeni publicznej; 8) lokalizacji i ukształtowania obiektów infrastruktury technicznej; 9) robót ziemnych, zgodnie z ustaleniami § 20, § 21, § 22, § 18 ust. 7 stanowi zaś: Dopuszcza się odmienny, od ustalonego w § 16, § 17 zakres ochrony elementów wskazanych w planie do ochrony, pod warunkiem uzyskania uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W § 19 ust. 3 ustalono warunki i zasady ochrony stanowisk archeologicznych /krzyża pokutnego oraz ich bezpośredniego sąsiedztwa: 1) wszelkie zamierzenia inwestycyjne, w tym projektowanie zmiany zagospodarowania terenu, jak i wszelkie roboty budowlane oraz podziały geodezyjne, należy uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków; 3) ratownicze badania archeologiczne należy przeprowadzić na podstawie pisemnego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W § 20 ust. 3 ustalono natomiast warunki i zasady ochrony obiektów archeologicznych terenów objętych strefą: 2) wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; 3) pozwolenie konserwatorskie, o których mowa w pkt 2, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę, a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Należy w tym miejscu wskazać na przepis 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. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.), zgodnie z którym jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwator-

skiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. W myśl zaś art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta jednak nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zdaniem Sądu powyższe zapisy zaskarżonej 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęciem planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności – nie może wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W niniejszej sprawie wyznaczając strefę ochrony zabytków archeologicznych oraz ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej Rada nakazała, aby wszelkie roboty budowlane oraz konserwatorskie i restauracyjne przy zabytkach i obiektach zabytkowych, jak i w ich otoczeniu, w strefie ochrony krajobrazu kulturowego, wszelkie zamierzenia inwestycyjne, w tym projektowanie zmiany zagospodarowania terenu, jak i wszelkie roboty budowlane, podziały geodezyjne, ratownicze badania archeologiczne stanowisk archeologicznych/krzyża pokutnego oraz ich bezpośredniego sąsiedztwa, wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi uzgadniać z właściwym Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, a nadto uzyskać pozwolenie konserwatorskie przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót niewymagających pozwolenia na budowę. Tymczasem wymogi dotyczące konieczności ochrony zabytków, które powinien spełnić inwestor, aby uzyskać stosowne pozwolenie organu administracji architektoniczno-budowlanej zostały określone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, w której to art. 2 ust. 2 pkt 3 zawarta została zasada, że ustawa ta nie narusza przepisów m.in. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Potwierdzenie tej deklaracji znajduje się m.in. w art. 39 tej ustawy, którego ust. 1 stanowi, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków (art. 39 ust. 2 ustawy). Z kolei w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Powyższy przepis rangi ustawowej, określający w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej, w żadnym razie nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest nadto rozszerzenie zakresu jego normowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdyż lokalny prawodawca obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego rozciągnął na wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi podejmowanymi w strefie ochrony zabytków archeologicznych. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania takiego uzgodnienia wprost o tym stanowi w przepisach ustawy, jak ma to miejsce w powyższym przepisie Prawa budowlanego. Dla przyjętych w zaskarżonej uchwale rozwiązań, kompetencji do ich podjęcia próżno również szukać w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. W tym kontekście wskazać należy, że w art. 36 w/w ustawy ustawodawca określił w sposób enumeratywny te wszystkie przypadki dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co też oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania tegoż pozwolenia. Skoro zatem materia ta została w sposób kompletny uregulowana przepisami ustawy, to brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w aktach prawa miejscowego. Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka mu-

si być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Rozszerzenie zatem w niniejszej sprawie wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ uchwałodawczy i skutkuje stwierdzeniem nieważności tychże zapisów. Skoro bowiem Rada nie była w świetle obowiązujących przepisów prawa upoważniona do podjęcia tychże regulacji, uchybieniem byłoby pozostawienie w obrocie prawnym postanowień podjętych bez podstawy prawnej. Przedstawione wywody prowadzą do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały 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. Podkreślenia wymaga również, że 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. Zauważyć również trzeba, że sposób normowania rozwiązań przyjętych w analizowanych przepisach zaskarżonej uchwały budzi istotne problemy interpretacyjne. W § 20 ust. 3 pkt 2 Rada nakazała, aby wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W pkt 3 już jednak przyjęła, że „pozwolenie konserwatorskie, o których mowa w pkt 2, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę, a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych”. W taki sposób sformułowane normy prawa miejscowego mogą budzić uzasadnioną wątpliwość, co do tego czy dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi wymagane jest uzgodnienie, czy też pozwolenie konserwatorskie, co powoduje, że wskazane przepisy stają się nieczytelne. To z kolei pozostawia podmiotom stosującym te regulacje swoisty luz decyzyjny, a biorąc pod uwagę przyjęte w przywołanych powyżej przepisach niedookreślone wyrażenie „prace ziemne” zwiększa niebezpieczeństwo nie tylko podjęcia decyzji arbitralnych w drodze „swobodnego uznania”, a także nieuprawnionego rozszerzenia katalogu prac, dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisów art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.

3396**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 595/10
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 28 kwietnia 2011 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Michałów

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA

Sędziowie: Sędzia WSA

Sędzia NSA

Zygmunt Wiśniewski

Anna Siedlecka (sprawozdawca)

Julia Szczygielska

Protokolant

Marlena Wiktor

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej

z dnia 30 czerwca 2010 r. nr XLVII/400/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Michałów