



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 stycznia 2012 r.

Poz. 370

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 518/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Anna Siedlecka
Sędziowie: Sędzia NSA	– Andrzej Wawrzyniak
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska /sprawozdawca/
Protokolant	– Magda Mikus

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 listopada 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich
z dnia 28 kwietnia 2011 r. Nr IX/54/11
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obszaru
obrębu Kotowice

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h we fragmencie: „a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków”, § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 2, § 9 ust. 2 pkt 8, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wymienionym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 28 kwietnia 2011r., Nr IX/54/11, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz w związku z uchwałą Nr 0150/XXVII/164/08 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 17 czerwca 2008 r., po stwierdzeniu zgodności ze „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie, Rada Miejska w Obornikach Śląskich uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Kotowice.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności jej § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h we fragmencie „a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków”, § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 2, § 9 ust. 2 pkt 18, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy

z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz zasądzenia kosztów postępowania. W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że mocą § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada Miejska wprowadziła obowiązek uzgadniania oraz uzyskania zezwolenia na wszelkie działania inwestycyjne właściwego konserwatora zabytków w strefie „OW” ochrony zabytków archeologicznych i na obszarze stanowiska archeologicznego. Z kolei § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h wprowadza konieczność uzgadniania z konserwatorem zabytków projektów umiejscowienia tablic informacyjnych instytucji lub sztyldów sklepów i zakładów w miejscach na to wyznaczonych w przypadkach spornych lub wątpliwych. W pierwszej kolejności Wojewoda wskazał, że w myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy i dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 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, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zwrócił przy tym uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K25/99, publ. OTK 2000/5/141), w którym stwierdzono, że „stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji odnoszących się do źródeł prawa takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Wojewoda zauważył także, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać – zdaniem organu nadzoru – zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Naddo, formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie uzgodnienie. Ponadto obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej. Ustawa zaś nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie

zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Miejska wprowadzając taki obowiązek przekroczyła – zdaniem Wojewody – swoją kompetencję. Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, 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 pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację 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. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa – Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została – jak wskazał Wojewoda – w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Rada Miejska określając przeznaczenie poszczególnych obszarów w § 9 ust. 2 pkt 18, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6 odesłała do treści art. § 5 ust. 2 pkt 2, które niniejszą skargą są kwestionowane. Jako, że przepisy te odnoszą się w całości do zaskarżonych przepisów, celowym jest objęcie również nich przedmiotową skargą.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wyjaśniła, że zaskarżone skargą Wojewody postanowienia mpzp, a to: § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h we fragmencie „a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizacją i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków” oraz § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 2 planu, które w zasadach ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej określają szczegółowe wymogi dla stref „B” ochrony konserwatorskiej i „OW” ochrony zabytków archeologicznych oraz obszaru stanowisk archeologicznych, umieszczone zostały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który jest organem uzgadniającym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobnie miała się sprawa z zapisami postanowień § 9 ust. 2 pkt 18, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6 mpzp skarżonej uchwały. Strona podkreśliła, że w wielu przypadkach brak umieszczenia w projekcie uchwały zapisów zawartych we wcześniejszych wnioskach składanych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków był powodem odmowy uzgadniania przez ten organ projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazano, że wszystkie wnioski jak i uzgodnienia do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte są w dokumentacji planistycznej.

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 w/w 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, 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. Nr 13, poz. 74 z 1996 r. ze zm.) 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, niepubl./.

Z poglądem tym należy się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu 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 Obornikach Śląskich z dnia 28 kwietnia 2011 r. Nr IX/54/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obszaru obręb Kotowice, podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Niewątpliwie jest w sprawie, że 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. 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 do-

tyczące 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 § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h we fragmencie „a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków”, § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 2, § 9 ust. 2 pkt 18, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6 zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Stąd koniecznym stało się stwierdzenie nieważności w/w zapisów.

Kwestionowane przez Wojewodę zapisy zaskarżonej uchwały stanowią

- § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h – dopuszczalne jest umiejscawianie tablic informacyjnych instytucji lub szyldów sklepów i zakładów w miejscach na to wyznaczonych, we właściwej, nie agresywnej formie, a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków
- § 5 ust. 2 pkt 2 – W strefie „OW” ochrony zabytków archeologicznych:
 - a) zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi, należy uzgodnić z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności prowadzenia ich pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem konserwatora zabytków. Nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne, prowadzone są przez uprawnionego archeologa,
 - b) powyższe pozwolenie konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę, a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.
- § 5 ust. 3 pkt 2 – Na obszarze stanowiska archeologicznego obowiązują następujące wymogi konserwatorskie: przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub przed rozpoczęciem inwestycji należy uzyskać pozwolenie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ratowniczych badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Pozostałe zaskarżone postanowienia, tj. § 9 ust. 2 pkt 18, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6, odsyłają do postanowień cyt. wyżej § 5 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały, stąd konieczność stwierdzenia nieważności również tych postanowień.

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).

Wprowadzając analizowane regulacje: § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h w części wyżej cytowanej, § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 3 pkt 2, § 9 ust. 2 pkt 18, § 10 ust. 2 pkt 16, § 11 ust. 2 pkt 19, § 12 ust. 2 pkt 12, § 13 ust. 6 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 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospo-

darowania 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, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

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 konserwatorskiej 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 cyt. wyżej 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 konserwatorskiej oraz ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, Rada nakazała, aby w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty takich elementów jak tablice informacyjne instytucji lub szyldy sklepów i zakładów uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków (§ 5 ust. 2 pkt 1 lit. h), zaś w strefie „OW” ochrony zabytków archeologicznych zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi (§ 5 ust. 2 pkt 2) i na obszarze stanowiska archeologicznego na przeprowadzenie ratowniczych badań archeologicznych (§ 5 ust. 3 pkt 2), aby uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. 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 (Dz. U. z 2010r., Nr 243, poz. 1623), 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 (strefa „OW”). 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 musi 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 (por. wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 14.10.1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

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.