



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2012 r.

Poz. 2957

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 945/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Julia Szczygielska
Sędziowie Sędzia WSA	- Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA	- Alicja Palus (sprawozdawca)
Protokolant	- Agata Szlachetka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Czernica
z dnia 30 sierpnia 2011 r. nr IX/87/2011
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi
Czernica

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Czernica na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 30 sierpnia 2011 r. Nr IX/87/2011 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) po stwierdzeniu zgodności planu stanowiącego przedmiot niniejszej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica uchwalonym uchwałą Rady Gminy Czernica z dnia 29 czerwca 2007 r. Nr VIII/38/2007 oraz w nawiązaniu do uchwały Rady Gminy Czernica z dnia 23 czerwca 2005 r. Nr XXIV/267/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica, Rada Gminy Czernica uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Gminy przyjęła: ustalenia ogólne (rozdział 1), ustalenia szczegółowe (rozdział 2) i ustalenia końcowe (rozdział 3).

W uzasadnieniu uchwały przedstawione zostały poszczególne etapy przeprowadzonej procedury planistycznej, a ponadto wyjaśniono m.in. że ustalenia planu związane są głównie z przeznaczeniem terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniowo-usługową, w tym usługi zdrowia i oświaty, ogrody działkowe oraz tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Podano również, że wydzielone strefy funkcjonalne pozwolą na stworzenie przyjaznych relacji społecznych i warunków zamieszkania, jak i dalszego rozwoju ekonomicznego tego terenu (nowe miejsca pracy, infrastruktura społeczna, przyjazne środowisko). Z uzasadnienia uchwały wynika również, że plan przewiduje powiązanie projektowanych terenów komunikacją kołową (drogi klasy technicznej głównej, zbiorczej, lokalnej i dojazdowej) i pieszo-rowerową oraz uzbrojenie terenów w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej. Dodatkową zaletą planu jest objęcie opracowaniem obszaru sąsiadującego z terenem już zainwestowanym i uzbrojonym, co może wpłynąć na przyspieszenie jego rozwoju.

Uchwała zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wcześniej powoływanych, została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanego wcześniej aktu planistycznego Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 uchwały Rady Gminy Czernica z dnia 30 sierpnia 2011 r. Nr IX/87/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica, zarzucając istotne naruszenie tym zapisem planistycznym art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając wniosek kasacyjny Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił m.in., że w § 7 ust. 2 uchwały nr IX/87/2011 Rada wprowadziła następujące postanowienia: „Dla stanowisk archeologicznych, o których mowa w ust. 1 obowiązują następujące ustalenia: 1) w przypadku budowlanych zamierzeń inwestycyjnych na terenie i w bezpośrednim sąsiedztwie w/w stanowisk archeologicznych obowiązują następujące przepisy: a) ustala się wymóg przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową b) przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę-przed realizacją inwestycji tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych) należy uzyskać pozwolenie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich, które polegają na przeprowadzeniu ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową przez uprawnionego archeologa i zgodnie z obowiązującymi przepisami. 2) Na obszarze poza zasięgiem i bezpośrednim sąsiedztwem stanowisk archeologicznych, o których mowa w ust. 1 zamierzenia inwestycyjne w zakresie robót ziemnych podlegają następującemu ustaleniu - w przypadku

wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań wykopaliskowych, za pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.”

Powyższymi uregulowaniami Rada wprowadziła obowiązek uzyskania zezwolenia konserwatora zabytków na wykonywanie robót budowlanych i ziemnych na terenie i w bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych oraz obowiązek przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych.

Organ nadzoru wskazał również, 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 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w ramach których 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.

Wojewoda Dolnośląski podkreślił przy tym, że wskazane upoważnienia zakreślają 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 Gminy Czernica, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny a jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania 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 określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Organ zwrócił uwagę, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych na terenie bądź w bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych ujętych w ewidencji zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej a jej podstawą prawną może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Gminy.

W tym kontekście organ nadzoru, za niedopuszczalne uznał zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków bądź badań archeologicznych wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Gminy. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani 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.

Zdaniem skarżącego organu 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.

Z podobną – w ocenie Wojewody Dolnośląskiego – sytuacją mamy do czynienia w przypadku nałożenia przez Radę Gminy obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych (wykopaliskowych). Obowiązek

przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy) a źródłem powyższego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego; przy czym nie jest to obowiązek bezwzględny.

Wojewoda Dolnośląski wskazał również w uzasadnieniu, że katalog zachowań, będących obowiązkiem każdego kto odkrył przedmiot, co do którego istnieje podejrzenie, że jest zabytkiem albo zabytkiem archeologicznym, określa art.32 ust. 1 i 33 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Również w tym przypadku ustawodawca stworzył katalog zamknięty obowiązków należących do znalazcy zabytku lub zabytku archeologicznego, niepodlegający dodatkowej regulacji w drodze aktu prawa miejscowego.

W zakończeniu uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski ponownie podkreślił, że 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 a ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Wskazał przy tym, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy 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.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na dokonywanie inwestycji (robót budowlanych) czy prowadzenia badań archeologicznych w granicach strefy obserwacji archeologicznej, obowiązku konsultacji z konserwatorem zabytków robót budowlanych w granicach tej strefy bądź obowiązku związanego z postępowaniem w przypadku znalezienia zabytku stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 20 grudnia 2011 r. Rada Gminy Czernica wyjaśniła, że kwestionowane w skardze przez Wojewodę Dolnośląskiego zapisy zostały wprowadzone do projektu planu „na życzenie” organu uzgadniającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a zmiana tych ustaleń lub ich pominięcie mogło skutkować uzyskaniem negatywnego uzgodnienia, co w konsekwencji uniemożliwiłoby kontynuację procedury planistycznej.

Na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2012 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty

i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania zaskarżonego aktu w kwestionowanym zakresie z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie - co do swej istoty - inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że 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.

Kwestionując uchwałę Rady Gminy Czernica z dnia 30 sierpnia 2011 r. Nr IX/87/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Czernica w zakresie określonym w skardze Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 7 ust. 2 jako istotnie naruszającego przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przystępując do szczegółowych rozważań w tym zakresie zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: 1) naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego; 2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu 3) naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną - zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa. Ustawodawca nie stawia tu warunku istotnego naruszenia prawa. Powyższe stwarza więc obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia fakt, że plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki - art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zawartych w nim ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także standardów dokumentacji planistycznej tj. materiałów planistycznych, skali opracowania kartograficznego, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego - zwane w dalszej części

rozporządzeniem, zob. też: Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 253- 254).

Dokonując wykładni tej przesłanki organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. Dlatego też sam art. 6 ust. 1 nie może być stosowany jako dający pełne władztwo planistyczne (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2009 r. II OSK 215/08). Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.) nie ma charakteru arbitralnego a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował bowiem tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny się znaleźć w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym.

Z przepisu tego wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r. IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r. nr 2, poz. 43).

W tak określonych warunkach prawnych wprowadzenie przez Radę Gminy Czernica w § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały w ramach ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymogu przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową w przypadku realizowania zamierzeń inwestycyjnych na terenie i w bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych wyznaczonych na rysunku planu oraz obowiązku uzyskania pozwolenia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym, polegającym na przeprowadzeniu ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową przez uprawnionego archeologa przed uzyskaniem pozwolenia na budowę albo przed uzyskaniem zaświadczenia o przyjęciu zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych (bez sprzeciwu) a ponadto wymogu podjęcia ratowniczych badań wykopaliskowych za pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych w trakcie prowadzenia inwestycyjnych robót ziemnych na obszarze znajdującym się poza zasięgiem i bezpośrednim sąsiedztwem stanowisk archeologicznych wyznaczonych w planie w myśl wskazanych w skardze jako naruszenie przepisów oraz przepisów powoływanej wcześniej

ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tak sformułowane obowiązki pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane przez organ nadzoru zapisy należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, form współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39).

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodne z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienia w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Istotne jest również, że ustalenia zawarte w zakwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego fragmencie § 7 pkt 2 zaskarżonego aktu w sposób nieuprawniony wprowadzają dodatkowe obowiązki na uczestników procesu inwestycyjnego, a ponadto rozszerzają katalog czynności określonych w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 wskazywanej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią przepisu art. 200 powołanej ustawy procesowej, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez Sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia prawa.