



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 686

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 158/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Julia Szczygielska (spr.)
– Mieczysław Górkiwicz
– Halina Kremis

Protokolant

– Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Niechlów

z dnia 23 września 2010 r. nr XLIII/169/2010

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Szaszorowice oraz Lipowiec

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 pkt 3 m, § 10 ust. 3 pkt 3, § 10 ust. 4 pkt 2f zaskarżonej uchwały;**
- II. umarza postępowanie w pozostałym zakresie;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wymienionym w punkcie I nie podlega wykonaniu;**
- IV. zasądza od Gminy Niechlów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 23 września 2010 r., nr XLIII/169/2010, podjętą na podstawie 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.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z uchwałą Rady Gminy Niechlów nr XXXII/130/09 z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Szaszorowice oraz Lipowiec, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Niechlów – Rada Gminy Niechlów uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów dla części obrębu Szaszorowice oraz Lipowiec.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia jej nieważności jako podjętej z istotnym naruszeniem

art. 17 pkt 6 lit. d w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2010 r. Nr 243, poz. 1623), art. 7 Konstytucji R.P. i § 118 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U 2002 r. Nr 100, poz. 98 ze zm.). Organ nadzoru wskazał, że w dostarczonej dokumentacji prac planistycznych dostrzegł brak potwierdzenia, iż projekt przedmiotowego planu został zaopiniowany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, o czym mowa w art. 70 pkt 4 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675), zmieniającej w tym zakresie art. 17 pkt 6 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro zaś w dniu 23 września 2010 r., to jest w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, przepis art. 17 pkt 6 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym był już przepisem obowiązującym, to na mocy ww. ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, uchwała musi odpowiadać wymogom zgodności również z tym przepisem. Nie ma znaczenia, że przepis ten wszedł w życie na krótko przed uchwaleniem planu.

Zdaniem organu nadzoru, brak dochowania wymogu uzyskania opinii Prezesa UKE w zakresie telekomunikacji stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.). Nie można bowiem wykluczyć, że stanowisko zajęte przez ten organ mogłoby wpłynąć na ostateczny kształt przyjętego przedmiotową uchwałą planu. Skoro zatem zmieniony mocą ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych art. 17 pkt 6 lit. d zaczął obowiązywać z dniem 17 lipca 2010 r., to każdy przepis uchwalony po tym dniu powinien uwzględniać jego treść, czyli również użyć wymaganej opinii Prezesa UKE.

Ponadto organ nadzoru podkreślił, że w trakcie postępowania nadzorczego stwierdzono, iż przepisy § 10 ust. 2 pkt 3 m oraz § 10 ust. 3 pkt 3 i § 10 ust. 4 pkt 2f przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, art. 7 Konstytucji R.P. oraz § 118 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

I tak w § 10 ust. 2 uchwały Rada wprowadziła strefę „B” ochrony konserwatorskiej. W § 10 ust. 2 pkt 3m uchwały Rada postanowiła, że „wprowadza się wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków”.

Natomiast w § 10 ust. 3 uchwały Rada wyznaczyła strefę obserwacji archeologicznej, której podlegają wszelkie obiekty podziemne i pojedyncze znaleziska. W § 10 ust. 3 pkt 3 Rada ustaliła następujące wymogi konserwatorskie: „a) wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków co do konieczności prowadzenia ich pod nadzorem archeologicznym, b) nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne prowadzone są przez uprawnionego archeologa, c) powyższe pozwolenie konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptacją przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych”.

Z kolei w § 10 ust. 4 pkt 2 f Rada wskazała, że wszystkie prace budowlane dotyczące budynku byłej szkoły, wpisanego do rejestru zabytków, należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dotyczy to również zmiany funkcji obiektów.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań dotyczących współdziałania między organami publicznymi, w tym obowiązku uzgadniania z wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych, remontów, przebudów, modernizacji, zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków (dot. strefy „B” ochrony konserwatorskiej) oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego przed wydaniem pozwolenia na budowę lub przed uzyskaniem akceptacji zgłoszenia wykonywania robót budowlanych (dot. strefy „OW” obserwacji archeologicznej) oraz konsultowania z wojewódzkim konserwatorem wszelkich prac budowlanych oraz zmiany funkcji obiektów (dot. budynku szkoły wpisanego do gminnej ewidencji zabytków). 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, rozbiórki oraz zgłaszania wykonywania robót budowlanych zostały

już określone przez ustawodawcę. Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do powtarzania zapisów ustawowych ani do ich modyfikowania. W tym kontekście, za niedopuszczalne i zbędne uznać należy postanowienia przedmiotowej uchwały w przedmiocie nałożenia obowiązku uzyskania zezwolenia na roboty budowlane lub akceptacji zgłoszenia wykonywania tych robót oraz dokonania uzgodnienia o którym mowa w § 10 ust. 2 pkt 3m i § 10 ust. 4 pkt 2f uchwały. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej i obserwacji archeologicznej, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie (§ 10 ust. 2 pkt 3m i § 10 ust. 3 pkt 3 uchwały). Organ wskazał, 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 nie wpisanych 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 nie wpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że we wskazanych sytuacjach uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków nie znajduje podstawy prawnej.

Gdy natomiast chodzi o zapis § 10 ust. 4 pkt 2f przedmiotowej uchwały, to organ nadzoru wskazał, że uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków może dotyczyć jedynie prac budowlanych. Z obowiązku tego wyłączona jest zmiana funkcji obiektów budowlanych. Zgodnie bowiem z treścią art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane „W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów nie wpisanych 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. Oznacza to, że uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków konieczne jest jedynie w przypadku ubiegania się o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Zmiana funkcji obiektów budowlanych obowiązkiem tym nie została objęta.

Zdaniem 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, 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. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury wspólczesnej.

Organ nadzoru podkreślił, że orzecznictwo wielokrotnie akcentowało, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r. „OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). 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. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje również § 118 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

W świetle powyższego – 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 w ocenie organu nadzoru – 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 współdziałanie organów administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Natomiast uzależnienie wydania decyzji administracyjnej od sta-

nowiska (opinii, uzgodnienia) innego organu może być oparte jedynie na wyraźnym przepisie prawa rangi ustawowej. Powyższe czyni skargę zasadną i celową.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi, stwierdzając, że skarga nie jest zasadna. Na potwierdzenie swego stanowiska Wójt Gminy Niechlów wskazał, że ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych weszła w życie po zakończeniu etapu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 i trwał etap o którym mowa w art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tzn. dnia 14 lipca 2010 r. rozpoczął się etap wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu poprzez zamieszczenie ogłoszenia i obwieszczenia o terminie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, należało przeprowadzić kolejno następne etapy procedury planistycznej. Zgodnie z art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dopiero po wprowadzeniu zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11 tego artykułu, ponawia się uzgodnienia w niezbędnym zakresie. A zatem ustawodawca nie przewidział ponawiania etapu opiniowania, nawet jeśli zmiany wprowadzone w późniejszym etapie naruszały warunki opiniowania. Należy przyjąć, że ustanowienie tego przepisu przez ustawodawcę było zamierzone i celowe, ponieważ opinie nie są wiążące dla organu sporządzającego plan miejscowy i nie powodują naruszenia przepisów prawa (jeśli zostanie wydana negatywna opinia albo uwagi zawarte w opinii nie zostaną wprowadzone do projektu planu). Ponadto artykuł 85 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa: „Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...), w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Oczywiście zapisy tego artykułu wprowadzono z myślą o etapie przejściowym między ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. a ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. jednakże z uwagi na fakt, iż w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych brak jest przepisów przejściowych w zakresie zmian wprowadzonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zapisy art. 85 ust. 2 należy uważać za wiążące.

Strona przeciwna wskazała, że skarżący nie zarzucił niezgodności przedmiotowego planu z zapisami ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz nie stwierdził, że w planie występują zapisy, które uniemożliwiałyby lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostaje przekazana wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa, w tym również z ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, należy przyjąć, że plan jest zgodny z zapisami art. 46 ust. 1 tej ustawy. Stwierdzenie, że „stanowisko zajęte przez ten organ (Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej), mogłoby wpłynąć na ostateczny kształt przyjętego przedmiotową uchwałą planu” jest bezzasadne.

Nadto strona przeciwna podkreśliła, że przedmiotowy plan został opracowany zgodnie z wytycznymi DWKZ. Uzgodnienia z tym organem trwały prawie 5 miesięcy i mimo prowadzenia starań ze strony zespołu projektowego nie udało się wprowadzić zmian, które z jednej strony byłyby zadowalające dla przedstawiciela DWKZ i zgodne z przepisami prawa z drugiej strony, uzgodnienie w formie postanowienia zostało wydane w dniu 22 czerwca 2010 r. nr 668/2010. Ponieważ zażalenie na odmowę uzgodnienia spowodowałoby zatrzymanie procedury oraz długotrwałą procedurę prowadzoną przez właściwego ministra i brak możliwości zachowania terminów plan został skierowany do dalszej procedury z zapisami wymuszonymi przez DWKZ. Zapisy użyte w przedmiotowym planie były w znacznym stopniu analogiczne do zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów zatwierdzonego uchwałą rady Gminy Niechlów nr VIII/32/07 z dnia 28 maja 2007 r. i opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 212, poz. 2556 z dnia 29 sierpnia 2007 r., która nie została zaskarżona, a przepis prawa materialnego w tym zakresie nie uległ zmianie. W konsekwencji powyższego strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi i obciążenie kosztami skarżącego.

W piśmie procesowym z dnia 13 lipca 2011 r. nr NK OP 055227/2011 organ nadzoru oświadczył, że mając na uwadze fakt, iż gmina po wniesieniu skargi na opisaną wyżej uchwałę uzyskała pozytywną opinię Prezesa UKE, a którą to opinię przedstawiono do wglądu na rozprawie, skarżący cofa skargę w tym zakresie. Jednocześnie organ nadzoru podkreślił, że podtrzymuje skargę w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi -zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwaną „u.p.z.p.”). 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. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.).

Jednakże 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 stanowiący 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 środowiska, 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. Zgodzić się należy z organem nadzoru, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 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. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu, a co ma miejsce w niniejszej sprawie – 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).

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że regulacja § 10 ust. 2 pkt 3m, § 10 ust. 3 pkt 3, § 10 ust. 4 pkt 2f skarżonej uchwały – wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. – zasad ochrony dziedzictwa kultu-

rowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Trafnie organ nadzoru odwołuje się do przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

Z przytoczonych 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.

Zasadne jest także odwołanie się organu nadzoru do regulacji określonej w art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. I tak ust. 1 tegoż przepisu 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.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie obowiązków w drodze uchwały rady gminy w zakresie uzgadniania podejmowanych działań tak w strefie „B” ochrony konserwatorskiej, strefie „OW” obserwacji archeologicznej, jak przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania takiego uzgodnienia wprost o tym stanowi w przepisach ustawy, jak ma to miejsce w cyt. wyżej przepisie Prawa budowlanego.

W tym kontekście wskazać należy, że w art. 36 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – 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 owego 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.

Zatem rozszerzenie jak ma to miejsce w niniejszej sprawie wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ uchwalodawczy i skutkuje stwierdzeniem nieważności cyt. wyżej zapisów uchwały. 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. Trafne jest także stwierdzenie organu nadzoru, 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 przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, orzekł jak w pkt I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. III wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a. ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 p.p.s.a

Orzeczenie zaś zawarte w pkt II sentencji wyroku ma swoje oparcie w przepisie art. 161 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym Sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę, a co ma miejsce w niniejszej sprawie.