



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 marca 2014 r.

Poz. 1456

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 798/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 grudnia 2013 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

– Zygmunt Wiśniewski
– Ireneusz Dukiel (spr.)
– Andrzej Wawrzyniak

Protokolant asystent sędziego

– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 grudnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce

z dnia 23 sierpnia 2013 r. nr XXXII/481/13

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 5 pkt 2 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów”, § 7 ust. 5 pkt 3 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów” i § 9 ust. 2 pkt 2 lit. j zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt I nie podlega wykonaniu do dnia prawomocności wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Kobierzyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, jako organ nadzoru nad działalnością gminną, wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXII/481/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 sierpnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Damianowice w zakresie:

- § 7 ust. 5 pkt 2 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów”, § 7 ust. 5 pkt 3 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów” z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647, dalej w skrócie u.p.z.p.) w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233, dalej w skrócie r.M.I.) oraz art. 7 Konstytucji RP,
- § 9 ust. 2 pkt. 2 lit. j uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie skarżącego wskazane fragmenty zaskarżonej uchwały pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), gdyż modyfikują regulacje ustawowe, co pozostaje poza kompetencjami rady gminy, poprzez wkroczenie w kompetencje innych organów oraz niedopuszczalną regulację elementy procedur administracyjnych (wymóg uzgodnień). Formułując w ten sposób zarzut skargi organ nadzoru podniósł, że w § 7 ust. 5 pkt 2 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów” oraz § 7 ust. 5 pkt 3 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów” uchwały, Rada uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody stosownych organów. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 r.M.I.

Z kolei w przypadku zarzutu dotyczącego § 9 ust. 2 pkt. 2 lit. j uchwały, zgodnie z którym Rada postanowiła, że „prowadzenie prac budowlanych przy obiektach zabytkowych należy poprzedzać uzyskaniem wytycznych konserwatorskich”, organ nadzoru powołując się na regulację wynikającą 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., dalej w skrócie u.o.z.o.z.) uznał, że Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich oraz stanowienia o obowiązkach podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku. W związku z czym, w ocenie organu nadzoru wskazany zapis uchwały wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzoru kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania „wytycznych” w sytuacji prowadzenia prac budowlanych na określonym terenie.

W odpowiedzi na skargę organ planistyczny, reprezentowany przez Wójta Gminy Kobierzyce, wniósł o jej uwzględnienie, w pełni dzieląc zarzuty i ich uzasadnienie zawarte w skardze.

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 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.) 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 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny, po podaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych, podzielił w całości zarzuty i argumentację skargi złożonej przez organ nadzoru. Znamienne w niniejszej sprawie jest również to, iż sama rada gminy wносиła o uwzględnienie skargi w całości.

W pełni uzasadnione było zatem zgodne stanowisko stron, że opisane w skardze fragmenty zaskarżonej uchwały naruszają zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. są nieważ-

ne. Odwołując się do trafnych wywodów zawartych w uzasadnieniu skargi należy powtórzyć, że przewidziane w § 7 ust. 5 pkt 2 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów” oraz § 7 ust. 5 pkt 3 lit. b we fragmencie „pod warunkiem uzyskania zgody stosownych organów” uregulowania wykraczają poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i skonkretyzowanych w § 4 pkt 9 r.M.I. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód stosownych podmiotów stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Ponadto, zgodzić się należy z autorem skargi, że wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Podzielić również należało stanowisko skargi dotyczące wadliwości § 9 ust. 2 pkt 2 lit. j uchwały, którym Rada uzależniła prowadzenie prac budowlanych przy obiektach zabytkowych od uzyskania wytycznych konserwatorskich. Zgodzić się należy z tym, że kwestionowany przepis wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stanowi to również niedopuszczalną modyfikację przepisów art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 u.o.z.o.z., zgodnie z którymi 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 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wymaga mieć jednak na uwadze to, że kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada, norm charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania „wytycznych” w sytuacji prowadzenia prac budowlanych na określonym terenie. Zauważyć zatem należy, że formą, w której w procesie inwestycyjnym wyraża stanowisko wojewódzki konserwator zabytków jest, zgodnie z art. 36 u.o.z.o.z. i art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.) pozwolenie, a nie wytyczne, i co równie istotne obowiązek uzyskania pozwolenia ograniczony został wyłącznie do działań podejmowanych w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru. W kontekście powyższego należy zgodzić się z autorem skargi, wskazującym na brak kompetencji Rady Gminy do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich oraz stanowienia o obowiązkach podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku. Źródłem tego obowiązku może być wyłącznie ustawa, w konsekwencji czego obowiązek taki nie może stanowić przedmiotu uregulowania uchwały Rady Gminy będącej aktem prawa miejscowego. Powyższe rozważania w pełni pozwalają na stwierdzenie, iż § 9 ust. 2 pkt 2 lit. j uchwały wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Z tych też względów, na podstawie art. 147 § 1, art. 152 i art. 205 § 2 u.p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.