



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 23 sierpnia 2012 r.

Poz. 2969

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 927/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	- Halina Kremis
Sędziowie Sędzia WSA	- Alicja Palus (sprawozdawca)
Sędzia NSA	- Julia Szczygielska
Protokolant Asystent sędziego	- Paweł Czyszkowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2012 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 15 września 2011 r. nr XVI/284/11  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Generała  
Józefa Hallera i ulicy Ojca Bezymya we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 7 ust. 2;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części wskazanej w punkcie I wyroku;**
- III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 15 września 2011 r. Nr XVI/284/11 podjętą na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 1001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 r. Nr LIV/1604/10 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Generała Józefa Hallera i ulicy Ojca Beyzyna we Wrocławiu (Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia Nr 8, poz. 261), Rada Miejska Wrocławia uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Generała Józefa Hallera i ulicy Ojca Beyzyna we Wrocławiu.

W poszczególnych rozdziałach tego aktu Rada Miejska przyjęła: przepisy ogólne (rozdział 1), ustalenia dla całego obszaru objętego planem (rozdział 2), ustalenia dla terenów (rozdział 3), przepisy końcowe (rozdział 4).

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 o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 września 2011 r. Nr XVI/284/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Generała Józefa Hallera i ulicy Ojca Beyzyna we Wrocławiu z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzednio powoływanej, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z art. 31 oraz 32 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Uzasadniając wniosek kasacyjny Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił m.in., że treścią § 7 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalona została strefa ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych obejmująca cały obszar objęty planem, a ustaleniem przyjętym w § 7 ust. 2 tej uchwały nakazano ponadto na obszarze objętym gminną ewidencją zabytków przeprowadzić badania archeologiczne w zakresie określonym przez właściwe służby ochrony zabytków.

Następnie organ nadzoru wskazał, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Skarżący organ zwrócił przy tym uwagę, że 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 Wrocławia, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Ponadto Wojewoda Dolnośląski podkreślił w uzasadnieniu, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie § 7 ust. 2 uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych.

W ocenie organu nadzoru kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została 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.

Następnie Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że jeżeli chodzi o obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w związku z faktem odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, to materia ta została uregulowana w art. 32 ust. 1 ustawy w sposób następujący: „Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany:

- 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;
- 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia;
- 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”

Następnie wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia dokonać oględzin odkrytego przedmiotu (art. 32 ust. 3), a jeśli nie dokona ich w tym terminie, to przerwane roboty mogą być kontynuowane (art. 32 ust. 4). W zależności od wyników oględzin dokonanych przez konserwatora wydane mogą być trzy rodzaje decyzji. Po pierwsze, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót (art. 32 ust. 5 pkt 1). Po drugie konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia (art. 32 ust. 5 pkt 2). Po trzecie natomiast konserwator może wydać decyzję nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie (art. 32 ust. 5 pkt 3). Decyzja nakazująca przeprowadzenie badań archeologicznych jest zatem wydawana tylko w przypadku gdy odkryty przedmiot jest zabytkiem a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Zdaniem skarżącego organu oznacza to, że nie w każdej sytuacji odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane będzie przeprowadzenie badań archeologicznych, a taka zasada – co stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 5 ustawy – wynika z kwestionowanego zapisu uchwały Rady Miejskiej.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 16 grudnia 2012 r. Rada Miejska Wrocławia wniosła o oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu wniosku Rada Miejska podała, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Generała Józefa Hallera i ulicy Ojca Beyzyma we Wrocławiu został opracowany na podstawie uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 r. Nr LIV/1604/10, a ponadto podkreśliła, że dokumentacja prac planistycznych została wykonana zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a procedura planistyczna przeprowadzona w sposób wymagany tą regulacją.

Rada wskazała również, że przedmiotowa uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 17 listopada 2011 r. (Nr 235, poz. 4069) i wchodzi w życie 18 grudnia 2011 r.

W dalszej części uzasadnienia wniosku Rada Miejska Wrocławia wyjaśniła, że w toku prac planistycznych Prezydent Wrocławia – zgodnie z przepisem art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – pismem z dnia 8 grudnia 2010 r. zawiadomił Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu o przystąpieniu do sporządzania projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i możliwości składania wniosków. W piśmie z dnia 23 grudnia 2010 r. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu zamieścił stosowne wnioski, w tym dotyczące zabytków archeologicznych w brzmieniu:

1) „Na terenie planu wprowadza się obszar gminnej ewidencji zabytków.”

2) „W odniesieniu do ochrony zabytków archeologicznych, w obszarze objętym gminną ewidencją zabytków dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, w zakresie określonym przez organ konserwatorski.”

Rada podkreśliła, że obszar objętym planem niemal w całości obejmuje granica stanowiska archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków w dniu 25 września 1991 r. pod numerem 164/1244/679/Arch/1991.

Wyjaśniła następnie, zgodnie z przyjętą praktyką, w projekcie planu uwzględniono wnioski konserwatorskie, wpisując do uchwały następujące ustalenia:

1) w § 3 ust. 2 pkt 1: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: granice obszaru objętego planem tożsame z granicami strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, granicami obszaru gminnej ewidencji zabytków (...).”

2) w § 7:ust. 1. „Ustala się strefę ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych na całym obszarze objętym planem.” ust. 2. „Na obszarze objętym gminną ewidencją zabytków należy przeprowadzić badania archeologiczne w zakresie określonym przez właściwe służby ochrony zabytków.”

Na rysunku planu w legendzie wpisano, że granice obszaru objętego planem są tożsame z granicami strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych i granicami obszaru gminnej ewidencji zabytków (oznaczenie graficzne stanowiło obowiązujące ustalenie planu) oraz zaznaczono orientacyjne granice i numer stanowiska archeologicznego (oznaczenie graficzne stanowiło informację).

Ponadto w odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia podała, że w kolejnym etapie procedury planistycznej na podstawie art. 17 pkt 7, art. 23, 24 i art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871) Prezydent Wrocławia wystąpił o uzgodnienie projektu planu miejscowego. Postanowieniem nr 904/2011 z dnia 12 maja 2011 r. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków we Wrocławiu uzgodnił przedmiotowy projekt planu miejscowego uzasadniając, że przedmiotowe zamierzenie nie narusza zasad ochrony zabytków. Na dalszym etapie procedury planistycznej urząd konserwatorski nie wniósł zastrzeżeń, co do celowości i treści zapisów planu odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, w tym wymagań w zakresie przeprowadzania badań archeologicznych.

W zakończeniu uzasadnienia Rada Miejska Wrocławia podkreśliła, że brak uzgodnienia organu konserwatorskiego skutkowałby wstrzymaniem procedury planistycznej, natomiast wprowadzenie do projektu przedmiotowego planu ustalenia kwestionowanego przez organ nadzoru zapewniło uzgodnienie tego projektu przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny podejmując orzeczenie 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 a – stosując się do zasady oficjalności, wynikającej z art. 134 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – uznał konieczność wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego w zakresie szerszym niż kwestionowany w skardze, stosownie do stwierdzonej wadliwości.

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 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 ust. 1 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 Miejskiej Wrocławia Nr XVI/284/11 Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności tego aktu w określonym w skardze zakresie zarzucając istotne naruszenie ustaleniami kwestionowanymi w skardze przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i art. 31 oraz art. 32 ust. 1 i ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Istotne przy tym jest, że przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia 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 w całości lub części 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, który jest aktem prawa miejscowego.

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.

W rozważaniach dotyczących naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego jako przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istotne też jest, że 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. Niewątpliwie rada gminy związana jest tym zakresem. Nie może zatem pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. Z. Niewiadomski [red.]: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa C. H. Beck 2005, s. 154). Mając zatem na względzie, że przywołany przepis art. 15 ust. 2 stanowi normę o charakterze *ius cogens*, organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Kommentatorzy ustawy podkreślają jednak, że ujęcie w projekcie planu miejscowego obowiązkowych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 -12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja (por. LEX: Komentarz do art. 15 [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Zakamycze 2004).

W tym kontekście istotne jest również to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny. Ponadto – jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010r. (sygn. akt II OSK 424/10) zagadnienia zawarte w planie miejscowym powinny być określone w sposób jednoznaczny, nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, dlatego przy konstruowaniu ustaleń planu należy korzystać z zasad techniki prawodawczej, o których stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad Techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 98).

W okolicznościach istniejących w rozpoznawanej sprawie wskazać należy, 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, zasad ochrony konserwatorskiej obejmującej 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 swobody. 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 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 – 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).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z innymi organami administracji publicznej, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są – zgodnie 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 uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Uwzględniając powyższe Sąd podzielił zarzuty Wojewody Dolnośląskiego i argumentację przedstawioną w uzasadnieniu skargi, odnoszące się do zapisów § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w których Rada Miejska Wrocławia ustanowiła – w oznaczonym w akcie planistycznym obszarze (objętym gminną ewidencją zabytków) – obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w zakresie określonym przez właściwe służby ochrony zabytków.

W ocenie Sądu w istniejących warunkach prawnych, które szczegółowo przedstawił Wojewoda Dolnośląski w uzasadnieniu skargi, na całkowitą akceptację zasługują twierdzenia tego organu, iż ustalenie przyjęte w kwestionowanym zapisie – w kontekście zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy odnoszącego się do elementu planistycznego określonego w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – należy uznać za niedopuszczalne.

Zdaniem Sądu w upoważnieniu rady gminy do określenia w akcie planistycznym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustawodawca nie zamieścił uprawnień do umieszczania w planie miejscowym regulacji dotyczących konieczności przeprowadzania badań archeologicznych. Kwestie te – jak prawidłowo zwrócił uwagę skarżący organ – zostały w sposób szczegółowy i wyczerpujący uregulowane w art. 31 ust. 1 a pkt 2 i ust. 2 oraz art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w których opisane zostały różne sytuacje i działania inwestorskie, wymagające ustawowo zastrzeżonych działań organu konserwatorskiego w związku z zabytkiem archeologicznym lub tak kwalifikowanym przedmiotem odkrytym.

Z zapisów ustawowych wynika, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych, określony decyzyjnie, istnieje w konkretnych przypadkach. Nie można zatem – wobec konstytucyjnej powinności działania praworządnego – w akcie hierarchicznie niższym modyfikować obowiązków określonych ustawowo.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że kwestionowany w skardze zapis § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały, jako podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego wymaga wyeliminowania z obrotu prawnego i stosownie do przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powoływanych, 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 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej regulacji.