



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 9 października 2014 r.

Poz. 4281

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 165/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Halina Kremis  
Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 czerwca 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Stara Kamienica

z dnia 30 sierpnia 2011 r. nr XII/92/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Antoniów, Barcinek, Kopaniec, Kromnów, Mała Kamienica, Stara Kamienica, Rybnica na obszarze gminy Stara Kamienica

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:**

- 1) § 8 pkt 2 lit. a, b i c,
- 2) § 10 pkt 4 we fragmencie „budowlanej”,
- 3) § 10 pkt 6 we fragmencie „budowlanych”,
- 4) § 12 pkt 3 lit. a, pkt 5 lit. a i pkt 6 lit. a i d we fragmentach „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”,
- 5) § 12 pkt 3 lit. d i e;

**II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I;**

**III. zasądza od Gminy Stara Kamienica na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

### Uzasadnienie

Skarżący jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g.) wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanego w sentencji planu miejscowego w części obejmującej przepisy § 8 pkt 2 lit. a, b i c oraz § 12 pkt 3 lit. d i e oraz fragmenty przepisów § 10 pkt 4 i 6 (w zakresie wyrażenia „budowlanej” lub „budowlanych”) i § 12 pkt 3 lit. a, pkt 5 lit. a, pkt 6 lit. a i d (w zakresie wyrażenia „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”). Wskazany przepis § 8 naruszał bowiem art. 31 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 1 a i art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., zaś § 12 naruszał art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Opisane fragmenty przepisów były niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 pkt 12 u.p.z.p. i art. 4 pkt 3 u.g.n., a także z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia. W odpowiedzi na skargę organ uznał skargę za zasadną.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W § 8 zaskarżonej uchwały organ unormował zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przewidując dla stanowiska archeologicznego wymóg przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych i wykopaliskowych, których koszty ponosi inwestor oraz wymóg uzyskania pozwolenia organu konserwatorskiego na przeprowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich, przy czym ratownicze badania archeologiczne wykonywane metodą wykopaliskową należy wykonać zgodnie z przepisami odrębnymi, zaś bez spełnienia tego warunku dopuszcza się jedynie prowadzenie prac porządkowych niewnikających w głąb gruntu lub prac rolniczych. Omawiany przepis zawiera niedopuszczalne powtórzenia uregulowań ustawowych, ale ponadto ich modyfikacje.

Wymaga przypomnienia, że jak wielokrotnie wskazywał tutaj Sąd (przykładowo wyroki II SA/Wr 619/13, 890/12, 318/11), 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, ponadto zaś niedopuszczalne jest rozszerzenie w akcie prawa miejscowego zakresu obowiązku uzyskania pozwolenia WKZ ponad przypadki określone w art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568). Porównanie omawianego przepisu z treścią przepisów art. 31 ust. 1 a i ust. 2, art. 32 ust. 5 i ust. 8 oraz art. 36 wskazanej ustawy przekonuje, że przepis ten nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz art. 19 ust. 3 i art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. Organy ochrony zabytków podejmują przewidziane w tej ustawie czynności w ramach przyznanych ustawowo kompetencji i wobec ściśle określonych ustawowych obowiązków podmiotów administrowanych. Samo ponowne uregulowanie tych zagadnień w akcie prawa miejscowego, a tym bardziej przyjęty sposób tej regulacji, stanowił naruszenie ponadto § 142 i § 143 w związku z § 135-137 i 115-116, 118 Zasad techniki prawodawczej. Wymaga wzmiankowania, że problematyka prawna obowiązku pokrywania kosztów badań archeologicznych i ich dokumentacji ma związek z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności w kontekście zasady proporcjonalności (por. wyrok TK z dnia 8.10.2007 r. sygn. K 20/07 OTK-A 2007/9/102 wraz z głosami nr PiP 2008/11/138-142, ZNA 2008/2/167-174 i GSP - Prz. Orz. 2008/2/57-68), co tym bardziej uzasadnia zaniechanie uregulowania tej problematyki w akcie podustawowym.

W § 12 zaskarżonej uchwały organ unormował zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, przewidując w zakresie gospodarki wodno-ściekowej dla terenów niewyposażonych w sieć kanalizacyjną odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych wraz z obowiązkiem włączenia instalacji kanalizacyjnej do sieci kanalizacyjnej niezwłocznie po jej powstaniu. Jak trafnie zarzucił skarżący, obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie wynikają z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399), przy czym ustawa zezwala ponadto na wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię oraz nie wymaga, aby przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej nastąpiło niezwłocznie. Organ ponownie unormował obowiązki właścicieli nieruchomości, nie tylko zbędnie, skoro zostały nie uregulowane ustawowo, ale ponadto wadliwie, z niedopuszczalnymi modyfikacjami ustawy, a także poza zakresem upoważnienia

ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. (patrz ponadto wyroki II SA/Po 968/12, II SA/Łd 740/12, II SA/Łd 673/13 lub II SA/Lu 700/11 powołane w skardze).

W § 12 uchwały przewidziano ponadto możliwość zaopatrzenia w wodę, gaz i energię elektryczną „na warunkach określonych przez zarządcę sieci”, podobnie jak w przypadku przełożenia linii elektromagnetycznych i ich skablowania. Skarżący trafnie powołał orzecznictwo tut. Sądu (wyroki II SA/Wr 744/12 lub 375/13) wskazujące na brak upoważnienia ustawowego (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia) do regulowania przez organ relacji zarządców sieci z ich potencjalnymi klientami.

Z kolei w § 10 w ramach określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości organ ustalił minimalne powierzchnie i szerokości frontów działek budowlanych. Tymczasem organ w tych ramach był upoważniony do określenia parametrów działek, bez możliwości ograniczenia regulacji do działek jedynie budowlanych (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i § 4 pkt 8 powołanego rozporządzenia). Wyeliminowanie wyrażeń „budowlanej” lub „budowlanych” doprowadza omawiany przepis do zgodności z ustawą.

W podsumowaniu ocen prawnych wskazać należy, że akty prawa miejscowego ustanawiane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna w całości lub części. W przypadku uchwały będącej aktem prawa miejscowego upływ czasu nie ogranicza możliwości stwierdzenia nieważności uchwały (art. 94 ust. 1 u.s.g.). Wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego, jak w nin. sprawie, doprowadziło do nieważności uchwały w zaskarżonej części wobec sprzeczności z prawem, a jednocześnie oznaczało naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Uzasadniało to uwzględnienie skargi zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) oraz orzeczenia na podstawie art. 152 p.p.s.a.

Skarżącemu przyznano zgodnie z art. 200 p.p.s.a. zwrot kosztów zastępstwa procesowego. Rozstrzygnięcie to nie było oczywiste, skoro zasadą zwrotu kosztów postępowania sądowego jest poniesienie ich w następstwie celowej czynności skarżącego. Mogło budzić wątpliwość, czy ustanowienie radcy prawnego po uznaniu zasadności skargi przez organ, stanowiło czynność celową. Należało jednak uwzględnić, że czynność uznania skargi nie jest przewidziana w ustawie procesowej i nie ma znaczenia dla zakresu kontroli sądowej legalności zaskarżonego aktu. Zlecenie prowadzenia sprawy przed sądem prawa profesjonalnemu pełnomocnikowi powinno być zawsze uznane za czynność celową.

Z tych wszystkich względów, orzeczono jak w sentencji.