



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2012 r.

Poz. 258

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 516/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 22 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Białek (spr.)
Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz
Protokolant asystent sędziego	– Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 22 września 2011 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich  
z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr IX/57/11  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie  
dla obrębu Kuraszków

**stwierdza nieważność § 5 ust. 3 pkt 2, § 5 ust. 4 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 17, § 12 ust. 2 pkt 6, § 13 ust. 2 pkt 4, § 14 ust. 2, § 15 ust. 6 zaskarżonej uchwały.**

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym działając jako organ nadzoru zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich nr IX/57/11 z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Kuraszków.

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej i wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 ust. 3 pkt 2, § 5 ust. 4 pkt 2, § 10 ust. 2 pkt 17, § 12 ust. 2 pkt 6, § 13 ust. 2 pkt 4, § 14 ust. 2 i § 15 ust. 6.

Na uzasadnienie skargi organ wskazał, że mocą § 5 ust. 3 pkt 2 i § 5 ust. 4 pkt 2 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Obornikach Śląskich wprowadziła obowiązek uzgadniania oraz uzyskania zezwolenia na wszelkie działania inwestycyjne właściwego konserwatora zabytków w strefie „OW” ochrony zabytków archeologicznych i na obszarze stanowiska archeologicznego.

Zgodnie 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 2004 r. Nr 94, poz. 959 ze zm.), 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 ogranicze-

nia, 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 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 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, co też oznacza, że każde działanie organu władzy, w tym także organu stanowiącego gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podkreślono przy tym, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej 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. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z koniecznością zgłoszenia, zawiadomienia czy też uzyskaniem uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście, za niedopuszczalne uznano zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Również brak jest podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, które wykracza poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie. W dalszych wywodach zwrócono uwagę na to, że źródłem obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru jest ustawa a nie uchwała organu gminy. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia określony ustawowo jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też 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. Tym samym w niniejszej sprawie Rada przekroczyła swoją kompetencję.

Jak dalej podkreślił organ 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. Kwestionowane zapisy stanowią w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i w obowiązku zawarcia w planie postanowień o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się bowiem 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 w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Wojewoda zauważył również, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wynika z niego, że obowiązek przeprowadzania 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 zabytku.

Reasumując podniesiono, że z przedstawionych wyżej względów § 5 ust. 3 pkt 2 oraz § 5 ust. 4 pkt 2 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa. Wniosek o unieważnienie § 10 ust. 2 pkt 17, § 12 ust. 2 pkt 6; § 13 ust. 2 pkt 4; § 14 ust. 2 i § 15 ust. 6 uchwał, wynika zaś z tego, że Rada odesłała w nich do treści kwestionowanych wcześniej zapisów § 5 ust. 3 i ust. 4.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wyjaśniła, że zaskarżone przez Wojewodę zapisy umieszczone zostały w treści uchwały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. W wielu przypadkach brak umieszczenia w projekcie planu zapisów wnioskowanych przez Konserwatora był powodem odmowy dokonania uzgodnienia przez ten organ.

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

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

Kontrola zaskarżonego aktu wykazała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanych przez Wojewodę zapisów uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały. Skarga okazała się zatem zasadna.

Oceniając legalność przepisów przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd miał na uwadze, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem stanowione są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą więc wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji RP, a konkretnie z jej art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Skład orzekający podziela stanowisko, że konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOS nsa.gov.pl).

Podjmując uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Obornikach Śląskich zobligowana była zatem działać zgodnie z prawem a więc w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanym jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pamiętać winna również o tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43). Rada Miejska w Obornikach Śląskich w § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały określiła wymogi konserwatorskie obowiązujące w granicach poszczególnych stref ochrony konserwatorskiej oznaczonych na rysunku planu. W pkt 2 analizowanego przepisu odnoszącym się do strefy „OW” ochrony zabytków wprowadziła wymóg uzgadniania z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi co do konieczności prowadzenia ich pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem konserwatora zabytków. Wskazała również, że pozwolenie konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę, przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Natomiast w ust. 4 omawianego przepisu określiła wymogi ochrony konserwatorskiej na obszarze stanowiska archeologicznego, stanowiąc w pkt 2, że w obrębie tychże stanowisk oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wymagane jest przeprowadzanie wyprzedzających inwestycję ratowniczych badań archeologicznych, za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nie ulega wątpliwości, że kompetencja przyznana w tym względzie organowi stanowiącemu gminy interpretowana przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa, wymagała uwzględnienia regulacji zawartych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. – zwanej dalej u.o.z.; art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3, art. 36 i art. 32). Z unormowań przywołanego aktu wynika, że ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią jedną z form ochrony zabytków a w planie miejscowym – w zależności od potrzeb – ustala się 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. Nadto § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Pod pojęciem nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu należy natomiast rozumieć określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (§ 2 pkt 6 ww. rozporządzenia).

Analiza wskazanych unormowań wskazuje, że w zakresie kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, nie mieści się uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego takich obowiązków jak w § 5 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 pkt 2 kwestionowanej uchwały. Żaden przepis prawa nie uprawnia bowiem rady gminy do obciążania w akcie prawa miejscowego uczestników procesu inwestycyjnego obowiązkiem uprzedniego uzgadniania z organem nadzoru konserwatorskiego tego, czy „zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi” powinny być prowadzone pod nadzorem archeologicznym i po uzyskaniu pozwolenia konserwatora zabytków. Rację ma Wojewoda podkreślając, że to ustawa (art. 36 u.o.z.) a nie uzgodnienie z organem administracji jest źródłem obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na wykonanie robót budowlanych przy zabytku. Obowiązek uzgadniania z organem nadzoru konserwatorskiego tego, czy „zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi” powinny być prowadzone po uzyskaniu pozwolenia konserwatora, nałożony zatem został z przekroczeniem przyznanych radzie kompetencji oraz sprzecznie z obowiązującymi regulacjami ustawowymi. Przedmiotowy zapis stanowi nieuprawnioną ingerencję Rady w materię prawną dotyczącą obowiązków związanych z robotami przy zabytku, regulowaną przepisami rangi ustawowej, przez rozszerzenie uprawnień organu nadzoru konserwatorskiego i nałożenie dodatkowych obowiązków, między innymi, na uczestników procesu budowlanego.

Podobnie ocenić należy, pozostałe kwestie normowane omawianymi przepisami uchwały, tj. regulacje dotyczące prowadzenia badań archeologicznych oraz to w jakim momencie należy uzyskać pozwolenie konserwatora wykonując roboty budowlane, gdyż kwestie te, rozwiązane zostały w drodze odpowiednich uregulowań ustawowych (art. 31 o art. 36 i u.o.z. oraz art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 39 ustawy – Prawo budowlane).

Trafnie zwraca uwagę strona skarżąca – że skoro materia taka jak: zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku – zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę – przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 36) jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. – Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39) – to regulowanie tych kwestii w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w sposób odmienny niż stanowią to ustawy stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy oraz nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną aktami wyższego rzędu, co w rezultacie narusza konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa. Natomiast powielanie regulacji zawartej w innym akcie normatywnym – jak choćby zapis § 5 ust. 3 pkt 2 lit. b przedmiotowej uchwały o tym, że pozwolenie konserwatora należy uzyskać przed pozwoleniem na budowę m jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W orzecznictwie sądów administracyjnych za niedopuszczalne uznaje się powtarzanie regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego, 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Uznając zasadność zarzutów Wojewody, co do tego, że unormowania prawne zawarte w § 5 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 pkt 2 przedmiotowej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, Sąd za konieczne uznał

również wyeliminowanie z obrotu prawnego § 10 ust. 2 pkt 17, § 12 ust. 2 pkt 6, § 13 ust. 2 pkt 4, § 14 ust. 2 i § 15 ust. 6 zaskarżonego aktu, ze względu na zawarte w nich odesłanie do ustaleń zakwestionowanego wcześniej § 5 ust. 3 pkt 2.

Na marginesie Sąd zauważa, że organy gminy będąc zobligowanymi do współdziałania w procedurze tworzenia i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z odpowiednim organem nadzoru konserwatorskiego, nie są jednak zwolnione z obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa. W przypadku zatem, gdy organ nadzoru konserwatorskiego żąda wprowadzenia do projektu planu miejscowego zapisów istotnie naruszających obowiązuje prawo organom gminy przysługują odpowiednie środki prawne dla kwestionowania tego typu żądań, z których to środków zobowiązane są wręcz w takim przypadku skorzystać (art. 24 ust. 1 u.p.z. p w związku z art. 106 § 5 k.p.a.).

Z przedstawionych wyżej względów działając zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.sa. orzeczono jak w sentencji niniejszego wyroku.