

usługi hotelarskie. O niezgodności pomiędzy funkcją rolniczą w mieszkaniową lub aktywności gospodarczej była już mowa. Niezgodności te są w tym przypadku oczywiste. Niejasna była argumentacja gminy związana z dążeniem do utrzymania zakazu zabudowy dla terenów rolnych. Jeżeli taki jest wymóg polityki przestrzennej w gminie, powinien być zawarty w studium, wiążącym organ wykonawczy przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Skoro ponadto studium przeznaczają określone tereny rolne na cele nierolnicze, o ile stanowią one zwarty obszar podlegający ochronie (art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.), to ochronie tej podlega również działka o powierzchni do 0,5 ha wchodząca w skład tego obszaru, gdyby inwestor zamierzał zagospodarować ją na cele nierolnicze. Nie wiadomo więc dlaczego wójt wydaje decyzje o warunkach zabudowy niezgodne z polityką przestrzenną gminy i dlaczego rada gminy ma temu przeciwdziałać poprzez uchwalanie planów miejscowych niezgodnych z ustaleniami studium. Problematyka ta, jak zaznaczono, nie ma znaczenia przy ustalaniu istnienia niezgodności pomiędzy ustaleniami planu miejscowego a studium oraz przy orzekaniu o skutkach prawnych tej niezgodności. Skutki te wynikają z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje nieważność ustaleń planu miejscowego w przypadku naruszenia zasad sporządzania tego planu. Bardziej ogólnie art. 91 ust. 1 u.s.g. przewiduje nieważność uchwały rady gminy sprzecznej z prawem, zaś pewne konsekwencje procesowe tego stanu ustanawia art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 u.s.g. odnośnie aktów prawa miejscowego. W konsekwencji art. 147 § 1 p.p.s.a. przewiduje stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części, w przypadku uwzględnienia skargi. W nin. sprawie skarga, jak to obszernie wykazano, okazała się uzasadniona. Uwzględnienie skargi uzasadniało ponadto zgodnie z art. 200 p.p.s.a. przyznanie skarżącemu zwrotu kosztów postępowania, obejmujących zwrot wynagrodzenia radcy prawnego (art. 205 § 2 p.p.s.a.).

2768

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 631/10
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 6 kwietnia 2011 r.

**w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
w obszarze Gminy Krośnice w obrębie wsi Lędzina**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA
Protokolant

Mieczysław Górkiewicz
Olga Białek (spr.)
Alicja Palus
asystent sędziego Aleksandra Sivińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Krośnice
z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr XXXIV/237/10
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze Gminy
Krośnice w obrębie wsi Lędzina

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 4 pkt 2, § 6 ust. 4 zaskarżonej uchwały;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w pkt I nie podlega wykonaniu;
- IV. zasądza od Gminy Krośnice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwustu czterdziestu złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego

UZASADNIENIE

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy Krośnice nr XXXIV/237/2010 z dnia 4 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Lędzina, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 102 wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości i zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych. Przedmiotowej uchwale zarzucono istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W uzasadnieniu organ nadzoru wyjaśnił, że w toku postępowania nadzorczego w dostarczonej dokumentacji prac planistycznych dostrzeżono brak potwierdzenia, że 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. W związku z powyższym pismem z dnia 3 września 2010 r. zwrócono się do Wójta Gminy Krośnice o uzupełnienie dokumentacji planistycznej we wskazanym zakresie oraz ustosunkowanie się do przedstawionych zarzutów. W odpowiedzi na powyższe pismo Wójt Gminy Krośnice wskazał, że „ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z dnia 7 maja 2010 r. zaczęła obowiązywać od 17 lipca 2010 r. W tym czasie projekt planu został już skierowany do Biura Rady celem uchwalenia. Jednakże w związku z wejściem w życie wspomnianej ustawy przeanalizowano zapisy planu pod kątem zgodności ze wspomnianą ustawą a szczególnie art. 46 pkt 1. Ponieważ projekt planu jak i jego problematyka obejmuje zaledwie obszar jednej działki, a zapisy stwarzają możliwość rozwoju sieci telekomunikacyjnych i nie naruszają w pełni art. 46 pkt 1 ustawy, w celu nie przedłużania trwającej procedury postanowiono nie wycofywać go z porządku obrad sesji Rady Gminy. Naszym zdaniem brak wspomnianej opinii jak i wymienione okoliczności nie stanowią w tym przypadku istotnych zasad naruszenia sporządzania planu miejscowego”. W dalszej części Wojewoda podkreślił, że wymóg zaopiniowania projektu planu przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji został wprowadzony na mocy 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. Zgodnie zaś z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na mocy art. 90 ust. 1 zd. pierwsze ustawy, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Nie może być wątpliwości, że uchwała musi być zgodna z prawem obowiązującym w chwili jej podjęcia. Tym samym, skoro w dniu 4 sierpnia 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 uchwała musi odpowiadać wymogom zgodności również z tym przepisem. Nie można zatem uznać za okoliczność usprawiedliwiającą to, że przepis ten wszedł w życie na krótko przed uchwaleniem planu, gdyż „zakończenie procedury planistycznej następuje dopiero z chwilą podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego. Plan musi być zatem zgodny z przepisami obowiązującymi w dacie jego uchwalenia” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w wyroku z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 228/09). Również wyjaśnienie Wójta, że przedmiotowy plan nie narusza w szczególności art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, gdyż stwarza możliwość rozwoju sieci telekomunikacyjnych, nie może usprawiedliwiać braku opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przyjęcie tego poglądu oznaczałoby, że to Wójt każdorazowo dokonywałby we własnym zakresie oceny zgodności uchwały z przepisami ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych i decydował o wystąpieniu bądź nie o opinię Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Jak dalej wskazał organ nadzoru – zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: 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. Brak zatem dochowania wymogu uzyskania opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Nie można bowiem wykluczyć, że stanowisko zajęte przez ten organ mogłoby wpłynąć na ostateczny kształt przyjętego przedmiotową uchwałą planu. W dalszej części organ nadzoru wyjaśnił, że § 5 ust. 4 pkt 2 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W kwestionowanym przepisie Rada Gminy Krośnice postanowiła, że: „wyznacza się strefę ochrony zabytków archeologicznych, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, dla której ustala się: a) wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, b) w przypadku odkrycia zabytków archeologicznych ruchomych i nieruchomych oraz nawarstwień kulturowych, obowiązuje

prorowadzenie ratowniczych badań archeologicznych za pozwoleniem właściwego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, c) pozwolenie konserwatorskie, o którym mowa w lit. a, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przez uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych”. Na mocy wyżej cytowanego zapisu Rada Gminy Krośnice wyznaczyła strefę ochrony zabytków archeologicznych oraz wprowadziła instytucję współdziałania organów administracji publicznej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na prowadzenie robót budowlanych, a także przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. 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 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 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. 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 Rady Gminy Krośnice, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podkreślono przy tym, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemanie kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania ich kompetencji w drodze analogii, co też znajduje swoje uzasadnienie w przywołanym w skardze wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141). W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie 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 bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia przed wydaniem pozwolenia na budowę, lub przy dokonywaniu zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. 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, rozbiórkę oraz zgłaszaniu wykonywania robót budowlanych 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. Z drugiej strony wskazano, że brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie. Wojewoda Dolnośląski podkreślił także, 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 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. W brzmieniu sprzed zmiany, zakres uzgodnienia dotyczył obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 zatem 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 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 zagospoda-

rowaniu przestrzennym, nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym, dotyczącym prowadzenia robót budowlanych i rozbiórki obiektów budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa – Prawo budowlane kompleksowo regulują współdziałanie organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Natomiast uzależnienie wydania decyzji administracyjnej od stanowiska (opinii, uzgodnienia) innego organu może być oparte jedynie na wyraźnym przepisie prawa rangi ustawowej. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krośnice wniosła o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie wyrażone w piśmie z dnia 6 września 2010 r. Zdaniem organu wskazane w skardze naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie są istotne, w związku z czym nie uzasadniają uchylenia zaskarżonej uchwały w całości. W tym kontekście wyjaśniono, że projekt planu jak i jego problematyka obejmuje obszar zaledwie jednej działki, a jego zapisy stwarzają możliwość rozwoju sieci telekomunikacyjnych i nie naruszają w żadnej mierze art. 46 pkt. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Stąd też brak opinii Prezesa UKE w dokumentacji planistycznej sporządzonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może być poczytany jako istotne naruszenie zasad lub trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż z merytorycznego punktu widzenia, zapisy uchwały nie ograniczają rozwoju sieci telekomunikacyjnych. Organ podzielił przy tym stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 listopada 2009 r. (sygn. akt IV SA/PO 438/09), w którym tenże Sąd wskazał, że „nie ulega wątpliwości, iż w świetle art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brak uzgodnienia projektu planu, prowadzi do uznania, iż zaskarżony plan wydany został z naruszeniem trybu jego sporządzenia. Jednakże powyższe nie oznacza że jest on nieważny, Jak wskazano już wyżej uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem nieważna w przypadku istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Istotne naruszenie trybu postępowania należy zaś rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego”. Nadto Rada Gminy Krośnice wyjaśniła, że w niniejszej sprawie nie ma podstaw do uznania, że przyjęte w zaskarżonej uchwale ustalenia planistyczne mogłyby mieć inną treść, gdyby uzyskano opinię Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera bowiem żadnych postanowień uniemożliwiających realizację inwestycji celu publicznego w zakresie łączności publicznej, czy też jakichkolwiek zakazów w tym zakresie. Skoro zatem brak w nim postanowień które mogłyby być przedmiotem negatywnej opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, to nie może ostać się założenie, że mógłby on wydać takową. Wręcz przeciwnie, opinia musiałaby być pozytywna. Wskazano również, że art. 48 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, daje możliwość zaskarżenia w zakresie telekomunikacji uchwały przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego lub Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, co do tej pory nie nastąpiło. Dodatkowo Rada Gminy Krośnice podniosła, że zmiana prawa nakładająca na organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania obowiązek uzyskania opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej weszła w życie w momencie, w którym prace nad zaskarżoną uchwałą zostały praktycznie zakończone. Stąd też celowym było zakończenie procedury planistycznej i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który pomimo braku opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej – w efekcie – prowadzi do przyjęcia rozwiązań zgodnych z prawem. Odnosząc się z kolei do zarzutu względem § 5 ust. 4 pkt 2 kwestionowanej uchwały wskazano, że na etapie składania wniosków do projektu planu, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, w piśmie nr WZN-ŁN-420-248/09 z dnia 17 listopada 2009r. podał warunki jakie należy uwzględnić w tekście planu. Warunki te zostały w całości uwzględnione przez Radę Gminy Krośnice i zawarte w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze powołany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, organ uznał, że również w tym wypadku nie doszło do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego uchylenie zaskarżonej uchwały w całości. Nawet bowiem jeżeli założyć wadliwość „warunków uzgodnienia projektu miejscowego” przedstawionych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, to ich nieuwzględnienie w tekście uchwały byłoby przyczyną odmowy uzgodnienia planu. Na rozprawie wyznaczony na dzień 12 stycznia 2011 r. Sąd postanowił zobowiązać Radę Gminy Krośnice do przedstawienia opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji co do postanowień zaskarżonego planu miejscowego w obrębie wsi Lędzina – uchwała Rady Gminy Krośnice z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr XXXIV/237/10. W piśmie z dnia 27 stycznia 2011 r. – działający z upoważnienia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej Dyrektor Delegatury we Wrocławiu – wyraził pozytywną opinię w zakresie telekomunikacji. Wskazano, że opiniowany plan nie zawiera zakazów uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Tym samym uznano, że przedmiotowy plan jest zgodny z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje: Wyjaśniając przestanki podjętego rozstrzygnięcia,

na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku 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.). Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którą, nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Należy zważyć nadto, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z takim właśnie przypadkiem mieliśmy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Krośnice z dnia 4 sierpnia 2010 r. (Nr XXXIV/237/2010) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie wsi Lędzina, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 102, zarzucając, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozwijając zarzuty skargi organ nadzoru w pierwszej kolejności wskazał na zaniechanie ze strony organu gminy przedłożenia projektu powyższej uchwały Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, celem jego zaopiniowania w zakresie telekomunikacji, chociaż w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, przepis art. 17 pkt 6 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiący o wymogu zaopiniowania projektu planu miejscowego przez wskazany organ w zakresie telekomunikacji, był przepisem obowiązującym. Stanowi to o istotnym naruszeniu trybu i w świetle art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzasadnia stwierdzenie zaskarżonej uchwały w całości. Z powyższym stanowiskiem skarżącego nie zgodził się jednak Sąd rozpoznający niniejszą sprawę. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że według przepisu art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gmina w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt IISA/Kr 31/08), podzielonym przez tutejszy Sąd – „ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów”. Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcje związane z naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie z powyższą regulacją normatywną 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. Niniejszy przepis przewiduje zatem trzy rodzaje wad studium lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powodujących nieważność tych aktów. Są nimi: naruszenie zasad sporządzania aktów planowania gminnego, istotne naruszenie trybu (procedur) ich sporządzania oraz naruszenie właściwości organów uczestniczących w procesie sporządzania projektu studium lub m.p.z.p. Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymagania kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one bowiem problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Tryb postępowania odnosi się z kolei do tych czynności, które są podejmowane przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia studium lub planu miejscowego. W świetle przywołanej powyżej regulacji samo naruszenie trybu postępowania, nie skutkuje jeszcze koniecznością stwierdzenia nieważności, wymagane jest bowiem jeszcze i to aby, naruszenie to było istotne. Pominięcie zatem którejkolwiek z czynności przewidzianych dla trybu sporządzania planu lub studium nie musi skutkować bezwzględną nieważnością aktu planistycznego. „Nieuzgodnienie więc projektu planu z którymś z uprawnionych organów w sytuacji, w której w związku z obowiązującymi przepisami prawa, mógłby on zająć wyłącznie stanowisko pozytywne w odniesieniu do projektu planu niekoniecznie musi prowadzić do stwierdzenia nieważności planu, gdyż oznaczać może nieistotne naruszenie trybu postępowania. Istotne naruszenie trybu postępowania należy bowiem rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego” (por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2006, s. 250–251). Stosowanie do regulacji zawartej w art. 17 u.p.z.p. zaniechanie uzgodnienia lub zaopiniowania projektu planu, prowadzi do uznania, że zaskarżony plan został wydany z naruszeniem trybu jego sporządzenia, a nie stwierdzenia jego nieważności. Zastosowania w takiej sytuacji sankcji nieważności winno bowiem poprzedzać uprzednie uznanie, że naruszenie to ma charakter istotny. W tym kontekście, późniejsze dokonanie uzgodnienia nie konwaliduje zaistniałego naruszenia, ale może mieć znaczenie przy ocenie, czy naruszenie było istotne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 listopada 2009, sygn. akt IV SA/Po 438/09). Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że bezspornie w toku przedsięwziętej procedury planistycznej Rada Gminy w Krośnicach nie wykonała obowiązku wynikającego z przepisu art. 17 pkt 6d u.p.z.p, zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego uzyskuje opinię o projekcie planu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, pomimo tego, że przepis ten w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały był w obrocie prawnym (z uwagi na zmianę wprowadzoną ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – Dz. U. Nr 106, poz. 675). Bezsporne jest także to, że wskazana nowelizacja nie wprowadzała przepisów przejściowych, co – zdaniem Wojewody - nakładało w niniejszej sytuacji bezwzględny obowiązek stosowania zasady bezpośredniego działania nowego prawa i przyjęcie, że wejście w życie nowych norm należy odnosić do wszystkich stosunków prawnych, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju, zarówno tych które powstaną jak i tych, które powstały wcześniej, przed wejściem w życie nowych zapisów. Należy bowiem zauważyć, że takie stanowisko nie uzyskało całkowitej aprobaty w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że brak przepisów międzyczasowych „nie uzasadnia wykładni rozszerzającej w istocie do wstecznego działania nowych regulacji prawnych. Wymóg ponawiania uzgodnień z uwagi na zmiany strukturalno-kompetencyjne zachodzące w trakcie procedury planistycznej, niezależnie od etapu tej procedury i wcześniejszego uzyskania uzgodnień od organów właściwych w czasie ich dokonywania, mógłby – w skrajnych przypadkach – z uwagi na niedoskonałość regulacji prawnych i ich częste zmiany, prowadzić do sparaliżowania procesów planistycznych” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1920/09). W świetle poczynionych powyżej rozważań, sam fakt zaniechania w niniejszej sprawie uzyskania opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Nawet przyjmując, że zaniechanie to stanowi naruszenie trybu – co jednak wobec prezentowanej przez Naczelnego Sąd Administracyjny wykładni celowościowej nie jest takie oczywiste – to w żadnej mierze nie można mówić o jego istotnym naruszeniu, które prowadzi do uznania, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Z przedłożonej bowiem tutejszemu Sądowi opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 27 stycznia 2011 r. wynika, że plan ten nie zawiera zakazów uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, co też oznacza jego zgodność z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Tym samym, nie uzyskanie w niniejszej sprawie w toku prowadzonej procedury planistycznej opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, nie miało więc wpływu na treść podjętej uchwały i nie stanowiło istotnego naruszenia trybu, o którym mowa w art. 28

u.p.z.p. Treść przywołanego pisma jednoznacznie wskazuje, że gdyby Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej miał możliwość wyrażenia przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opinii w zakresie telekomunikacji, to nie dokonałaby tego z zastrzeżeniami. To z kolei wyłącza możliwość uznania, że brak zaopiniowania niniejszego projektu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, stanowiło istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Z tych względów Sąd nie podzielił zarzutów organu nadzoru wskazujących na istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego i w tej części skargę Wojewody oddalił. Na akceptację zasługiwały jednak pozostałe zarzuty skargi. W § 5 ust. 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Krośnice postanowiła, że wyznacza strefę ochrony zabytków archeologicznych, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, dla której ustaliła: a) wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, b) w przypadku odkrycia zabytków archeologicznych ruchomych i nieruchomych oraz nawarstwień kulturowych, obowiązuje prowadzenie ratowniczych badań archeologicznych za pozwoleniem właściwego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, c) pozwolenie konserwatorskie, o którym mowa w lit. a, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przez uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. Podobnie w § 6 ust. 4 Rada postanowiła, że „ustala się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej – wyznacza się strefę ochrony zabytków archeologicznych, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, dla której ustala się: 1) wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z właściwym Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem właściwego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, 2) nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne, prowadzone przez uprawnionego archeologa, odbywają się na koszt inwestora, 3) pozwolenie konserwatorskie o którym mowa w pkt. 1, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych”. Oceniając legalność przytoczonych wyżej przepisów 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 podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, 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. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259). Pomiedzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany (por. D. Dąbek, *Prawo... op.cit.*, s. 95). Wyjaśnić nadto należy, że w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, *Prawo...op.cit.* s. 259). Wprowadzając analizowane obecnie regulacje § 5 i § 6 Rada Gminy zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, w planie miejscowym określa się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie jednak do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w 16 ust. 2, ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym okre-

ślenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Przedstawione regulacje wskazują, że w rozpoznawanej sprawie Rada Gminy Krośnice wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję w zakresie ustalania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W świetle przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęciem planem tejże kwestii, rada gminy zobligowana jest do określenia obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Jednakże normując tę materię, winna mieć na względzie także to, że – zgodnie z zasadą praworządności i legalności – nie może wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W niniejszej sprawie wyznaczając strefę ochrony zabytków archeologicznych oraz ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej Rada Gminy Krośnice nakazała aby wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi uzgadniać (nie definiując przy tym co należy rozumieć przez prace ziemne) z właściwym Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, a nadto uzyskać pozwolenie konserwatorskie przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót niewymagających pozwolenia na budowę. Tymczasem wymogi dotyczące konieczności ochrony zabytków, które powinien spełnić inwestor, aby uzyskać stosowne pozwolenie organu administracji architektoniczno-budowlanej zostały określone w ustawie – Prawo budowlane, w której to art. 2 ust. 2 pkt 3 zawarta została zasada, że ustawa ta nie narusza przepisów m.in. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Potwierdzenie tej deklaracji znajduje się m.in. w art. 39 tej ustawy, którego ust. 1 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. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdyż lokalny prawodawca obowiązek uzyskania pozwolenia konserwatorskiego rozciągnął na wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi podejmowanymi w strefie ochrony zabytków archeologicznych. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania takiego uzgodnienia wprost o tym stanowi w przepisach ustawy, jak ma to miejsce w powyższym przepisie prawa budowlanego. Dla przyjętych w zaskarżonej uchwale rozwiązań, kompetencji do ich podjęcia próżno również szukać w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568), która określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. W tym kontekście wskazać należy, że w art. 36 tej ustawy 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 tegoż 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. Rozszerzenie zatem w niniejszej sprawie wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ uchwałodawczy i skutkuje stwierdzeniem nieważności tychże zapisów. Skoro bowiem Rada Gminy Krośnice 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 przestrzen-

nego 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. Podkreślenia wymaga również, 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/ /98). Zauważyć również trzeba, że sposób normowania rozwiązań przyjętych w analizowanych przepisach zaskarżonej uchwały budzi istotne problemy interpretacyjne. W § 5 ust. 4 pkt 2a lokalny prawodawca nakazał, aby wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi uzgadniać z właściwym Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W pkt 2c już jednak przyjął, że „pozwolenie konserwatorskie o którym mowa w lit a. należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę”. Identyczny zabieg, Rada zastosowała w § 6 ust. 4 uchwały. W taki sposób sformułowane normy prawa miejscowego, mogą budzić uzasadnioną wątpliwość, co do tego czy dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi wymagane jest uzgodnienie, czy też pozwolenie konserwatorskie, co powoduje, że wskazane przepisy stają się nieczytelne. To z kolei pozostawia podmiotom stosującym te regulacje swoisty luz decyzyjny, a biorąc pod uwagę przyjęte w przywołanych powyżej przepisach niedookreślone wyrażenie „prace ziemne” zwiększa niebezpieczeństwa nie tylko podjęcia decyzji arbitralnych w drodze „swobodnego uznania”, a także nieuprawnionego rozszerzenia katalogu prac dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd – na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – stwierdził nieważność wskazanych w sentencji zapisów zaskarżonej uchwały Rady Gminy Krośnice. Z kolei na podstawie art. 152 powołanej wyżej ustawy procesowej Sąd orzekł, że postanowienia przedmiotowej uchwały, których nieważność stwierdzono nie podlegają wykonaniu. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło natomiast w art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2769

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 632/10 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 6 kwietnia 2011 r.

w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze Gminy Krośnice w obrębie wsi Łazy Małe, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 177/6

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Mieczysław Górkiewicz (spr.)
Sędziowie Sędzia WSA	– Olga Biątek
Sędzia WSA	– Alicja Palus
Protokolant asystent sędziego	– Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 4 sierpnia 2010 r. nr XXXIV/238/10

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze Gminy Krośnice w obrębie wsi Łazy Małe, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 177/6

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 4 pkt 2, zaskarżonej uchwały;
- II. dalej idącą skargę oddala;
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w pkt I nie podlega wykonaniu;