



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 692

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 586/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 listopada 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski

Sędziowie:

Sędzia WSA Anna Siedlecka (spr.)

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant:

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 listopada 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie

z dnia 14 kwietnia 2011 r. Nr VI/40/11

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP Syców – obszar A”

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w punkcie I nie podlega wykonaniu.**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Sycowie na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu poniesionych kosztów postępowania sądowego.**

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako organ nadzoru zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie nr VI/40/2011 z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP Syców – obszar A”. W skardze organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej „u.p.z.p.”) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadniając zarzut skargi organ nadzoru podniósł, że w § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały Rada Miejska w Sycowie wprowadziła dla obszaru objętego planem obowiązek uzyskania uzgadniania z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w zakresie prac ziemnych co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem wojewódzkiego kon-

serwatora zabytków; nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne prowadzone są przez uprawnionego archeologa. Przyjęto także, że powyższe uzgodnienia konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania 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. 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 u.p.z.p., 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 Miasta, 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. 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. Obowiązek uzyskania stosownego pozwolenia wynika z art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada gminy wprowadzając taki obowiązek przekroczyła zatem swoją kompetencję. W ocenie organu nadzoru wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z prowadzeniem jakichkolwiek prac dotyczących zabytków i obiektów archeologicznych, 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 pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący. W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 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 obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym postępowania w przypadku odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompleksowo reguluje postępowanie w tym zakresie.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała skargę za zasadną.

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

Zgodnie z art. 3 § 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.), sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miej-

scowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest działalność uchwałodawcza organu samorządu terytorialnego, którym to organem jest Rada Miejska w Sycowie, a konkretnie zgodność z prawem jej uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 roku nr VI/40/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP Syców – obszar A”.

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga zasługiwała na uwzględnienie, bowiem zaskarżona uchwała – w § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przepis art. 28 ust. 1 tej u.p.z.p. stanowi, 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.

Przepis art. 28 ust. 1 omawianej ustawy ustanawia dwie przesłanki dla kontroli zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – sprowadzającą się do konieczności uwzględnienia zasad sporządzania planu; formalnoprawną – obejmującą wymóg zachowania procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Co istotne, przesłanka materialnoprawna jest dalej idąca, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje tu każde naruszenie prawa. Ustawodawca w tym przypadku nie wskazuje na istotne naruszenie prawa jako na warunek unieważnienia uchwały. Taka regulacja stwarza po stronie organów gminy obowiązek rygorystycznego przestrzegania ustawowo określonych zasad sporządzania planu miejscowego – również w przypadku uchwalania jego zmiany – tym bardziej, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, ingeruje w konstytucyjnie chronione prawo własności.

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 (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego).

Dokonując wykładni przesłanki materialnej organy związane są przepisami prawa europejskiego, Konstytucją oraz przepisami prawa materialnego. Tylko w tych granicach można bowiem wyznaczyć władztwo planistyczne gminy. 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 całkowitą dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac najpierw nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a następnie nad 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 i orzecznictwie przyjęto, że obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (zob. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2010 r. II OSK 1922/09). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające tego dokonanie, rada zobligowana jest zawrzeć w planie wymienione w art. 15 ust. 2 elementy.

W świetle przedstawionego stanu prawnego trafne okazało się stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, wskazującego na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. przez postanowienia zawarte w § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, w których Rada na obszarze objętym planem wprowadziła wymóg uzgadniania z konserwatorem zabytków dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w zakresie prac ziemnych co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz wymóg uzyskiwania pozwolenia konserwatora przed wydaniem pozwolenia na budowę lub przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego przyjęcie zgłoszenia wykonywania robót, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Natomiast nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne prowadzone mają być przez uprawnionego archeologa. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, zasady dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wprowadzając w tym zakresie stosowne uregulowania Rada Miejska w Sycowie zobligowana

była – jak już to wcześniej wywiedziono - do działania w granicach zakreślonych prawem mając na uwadze nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. ale również 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 z późn. zm.) zgodnie z którym, 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. Z powyższych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Niemniej jednak, jak już to akcentowano kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa, zgodnie z regułą konstytucyjną zawartą w art. 7 ustawy zasadniczej.

Zdaniem Sądu zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 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 określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Obowiązki nałożone dla zamierzeń inwestycyjnych w zakresie prac ziemnych, realizowanych w wprowadzonej w planie strefie ochrony zabytków, pozbawione są – zdaniem Sądu – podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznaną jej ustawowo kompetencji. Ponadto stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych.

Jak trafnie wskazuje organ nadzoru zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) jak też w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowania określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga. Za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia. Przedstawione wywody prowadzą też do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już 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 przestrzennego 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. 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). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 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), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie WSA we Wrocławiu, zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11.

W końcu zauważyć wypada, że w odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Sycowie zgodziła się z organem nadzoru, co do nieważności zarzucanych w skardze postanowień planu.

W świetle powyższego skarga Wojewody Dolnośląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 14 kwietnia 2011 roku nr VI/40/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP Syców – obszar A” jest w pełni uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie w całości.

W tym stanie rzeczy – zgodnie z art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeczono jak w sentencji wyroku.