



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 4258

### WYROK NR II SA/WR 2/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:  
Sędziowie

Sędzia WSA Władysław Kulon  
Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia WSA Alicja Palus – spr.

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 marca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 27 maja 2014 r. nr XLIV/467/14

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie,  
dla terenów w rejonie ulic Spółdzielczej i Nowowiejskiej

- I. stwierdza nieważność § 6 zaskarżonej uchwały we fragmencie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski”;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Kąty Wrocławskie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 maja 2014 r. nr XLIV/467/14 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) w związku z uchwałą nr XXXV/364/13 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 29 sierpnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie dla terenów w rejonie ulic Spółdzielczej i Nowowiejskiej, po stwierdzeniu braku naruszenia przez projekt planu ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie wprowadzonej uchwałą nr XXV/234/12 z dnia 27 września 2012 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie dla terenów w rejonie ulic Spółdzielczej i Nowowiejskiej.

Uchwała została w dniu 3 czerwca 2014 r. przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu, jako właściwemu organowi nadzoru, który – mimo przeprowadzenia czynności wyjaśniających – nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego przed upływem ustawowego terminu. Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem kontrolowanego aktu, Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powołanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisany we wstępie akt planistyczny.

W petitum skargi Wojewoda Dolnośląski wniósł – na podstawie art. 28 ust. 1 powołanej wcześniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – o stwierdzenie nieważności § 6 zaskarżonej uchwały w fragmencie: „w zakresie określonym przez organ konserwatorski”, zarzucając jednocześnie istotne naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały).

Uzasadniając wniosek kasacyjny zawarty w skardze Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 6 zaskarżonej uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków.

W obszarze planistycznym ustalono strefę ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, w granicach której obowiązuje wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi.

Skarżący organ nadzoru wskazał ponadto, że uprawnienie Rady Miejskiej do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wynika z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wymienia je pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego. Natomiast zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 powyższego wynika możliwość wprowadzenia w planie miejscowym takich regulacji, które w ustanowionej strefie konserwatorskiej będą zobowiązywały potencjalnych inwestorów do określonego zachowania. Ograniczenia stąd wynikające służyć mają ochronie znajdujących się na obszarze strefy ochrony konserwatorskiej zabytków.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, że przyznane organowi planistycznemu uprawnienie nie może jednak być realizowane w taki sposób, że zobowiązanym do wprowadzenia zakazów i nakazów, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami będzie inny organ, wskazany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wyraźnie bowiem wskazuje, że w strefie ochrony konserwatorskiej mogą obowiązywać ograniczenia, zakazy i nakazy, ustanowione i określone w planie miejscowym, a więc wprowadzone w trybie, jaki przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy.

Zdaniem skarżącego organu nadzoru, za niezgodny z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy uznać § 6 uchwały w takiej części, w jakiej zobowiązano organ konserwatorski do określenia zakresu badań archeologicznych, niezbędnych do przeprowadzenia w strefie ochrony konserwatorskiej. Wymóg przeprowadzenia takich badań może być rozumiany jako nakaz, o którym mowa w art. 19 ust. 3 ustawy, mający na celu ochronę zabytków znajdujących się na obszarze takiej strefy. Treść tego przepisu nie pozwala jednak na scedowanie na inny organ upoważnienia do dookreślenia ograniczeń, zakazów i nakazów, jakie powinny obowiązywać na obszarze strefy ochrony konserwatorskiej, a właśnie w taki sposób

należałoby – w ocenie Wojewody Dolnośląskiego – rozumieć kwestionowany fragment § 6 kontrolowanej uchwały.

W zakończeniu uzasadnienia Wojewoda Dolnośląski dodatkowo wskazał na brak uprawnień ze strony Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich do nakładania jakichkolwiek zadań na organ konserwatorski w drodze wydawanych przez siebie aktów. Zadania te wynikają wprost z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tylko one stanowią podstawę działań konserwatora.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 2 stycznia 2015 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich oświadczyła, że akceptuje argumenty Wojewody Dolnośląskiego i uznaje skargę w całości.

W uzasadnieniu Rada wyjaśniła, że kwestionowane w skardze sformułowanie zawarte w § 6 przedmiotowej uchwały zostało wprowadzone do treści tego ustalenia na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 31 października 2013 r., a ustalenie zawarte w § 6 w takim brzmieniu zostało uzgodnione przez ten organ. Dodatkowo Rada podała, że jej intencją była ochrona zabytków archeologicznych znajdujących się w granicach obszaru opracowania, a nie wprowadzanie nakazu przeprowadzania badań archeologicznych w granicach inwestycji, czy też narzucanie na organ konserwatorski jakiegokolwiek obowiązku, innego niż wynika z przepisów o ochronie zabytków.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 5 marca 2015 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że podtrzymuje skargę i wnosi o jej uwzględnienie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:**

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – 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.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej p.p. s. a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich 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. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, 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 brak jest bowiem delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. 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 być dokonywane w granicach wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

W rozpoznawanej sprawie kontroli Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 27 maja 2014 r. nr XLIV/467/14 podjęta w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego miasta Kąty Wrocławskie dla terenów w rejonie ulic Spółdzielczej i Nowowiejskiej. W toku prowadzonych w sprawie czynności ocennych przy zastosowaniu kryterium legalności Sąd uznał – dzieląc stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że zapis zawarty w § 6 przedmiotowej uchwały stanowiący sformułowanie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski” został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, a które zawierają się w problematyce związanej ze sporządzeniem planu, zatem dotyczą zawartości aktu planistycznego, przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W § 6 zaskarżonej uchwały zamieszczonym w jej rozdziale 2 zawierającym ustalenia ogólne Rada Miejska w Kątach Wrocławskich określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ustaliła na obszarze objętym granicą opracowania strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, w granicach której obowiązuje wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi.

W ocenie Sądu zasadnie skarżący organ nadzoru zarzuca, że kwestionowany w skardze fragment zapisu § 6 przedmiotowej uchwały o treści: „w zakresie określonym przez organ konserwatorski” narusza przepis art. 19 ust. 3 wskazywanej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obligujący organ uchwałodawczy gminy do ustalenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od potrzeb, stref ochrony konserwatorskiej, obejmujących obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Z takiego unormowania wynika legalna możliwość kształtowania sposobu zachowania się potencjalnych inwestorów w ustanowionej aktem planistycznym strefie konserwatorskiej poprzez wprowadzenie konkretnych nakazów, czy zakazów „ograniczających swobodę czy dowolność zachowań w celu ochrony zabytków znajdujących się w uprzywilejowanej strefie konserwatorskiej. Należy przy tym uznać, że skoro źródłem ograniczeń w zakresie działań potencjalnych inwestorów w chronionej strefie konserwatorskiej mogą być wyłącznie ustalenia przyjęte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to konsekwentnie uprawnionym do dokonywania tych ograniczeń w sposób określony ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w trybie uregulowanym tym aktem jest wyłącznie organ planistyczny.

Ustawodawca nie upoważnił żadnego innego organu do realizowania uprawnienia w omawianym powyżej zakresie tzn. do określania zachowań wymaganych w strefie ochrony konserwatorskiej, ani też nie upoważnił organu stanowiącego gminy do scedowania swoich uprawnień na organ konserwatorski, czy jakiegokolwiek innego.

Należy zatem uznać racje Wojewody Dolnośląskiego zarzucającego, że wynikającą z treści § 6 zaskarżonej uchwały, a dotyczącą inwestycji związanych z pracami ziemnymi powinność przeprowadzenia badań archeologicznych w strefie ochrony konserwatorskiej można zakwalifikować jako nakaz dozwolony przepisem art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale nie można korzystając z niedozwolonej subdelegacji upoważnić organu konserwatorskiego do kształtowania i konkretyzowania ograniczeń zachowań potencjalnych inwestorów w strefie ochrony konserwatorskiej poprzez określenie zakresu badań archeologicznych, których przeprowadzenie jest wymagane w granicach tej strefy.

Sąd podziela również ocenę Wojewody Dolnośląskiego, uznającego, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do modyfikowania treści ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie, w jakim określa ona zadania organu konserwatorskiego i stanowi podstawę jego działań poprzez ustalenie w podejmowanych aktach prawa lokalnego obowiązków organu konserwatorskiego nie uregulowanych i nie uwzględnionych w powołanej powyżej ustawie.

Działanie takie jest nadto nie do pogodzenia z określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że gmina wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne z jednej strony ma zagwarantowaną samodzielność, która podlega ochronie, ale z drugiej strony granicą tejże samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co w procedurze planistycznej przejawia się tym, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi niezgodny.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej we wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy

orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy, a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 tej samej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

Za tak określone koszty Sąd uznał koszty związane z udziałem pełnomocnika skarżącego organu, określone taryfowo.