



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2012 r.

Poz. 256

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 364/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia NSA

Mieczysław Górkiewicz  
Olga Białek  
Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 września 2011 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce  
z dnia 28 stycznia 2011 r. nr V/33/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego  
przy ulicy Lipowej w południowo-zachodniej części wsi Wierzbice

**stwierdza nieważność § 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały we fragmencie: „w obrębie której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”.**

#### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 54 § 1 oraz art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce nr V/33/11 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Lipowej w południowo-zachodniej części wsi Wierzbice, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 6 pkt 2 we fragmencie: „w obrębie której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że na sesji z dnia 28 stycznia 2011 r., Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr V/33/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Lipowej w południowo-zachodniej części wsi Wierzbice. W trakcie postępowania nadzorczo dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że jej § 6 pkt 2 we fragmencie:

„w obrębie której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Z uwagi jednak na fakt upływu terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności wyżej wymienionej regulacji przedmiotowej uchwały i dlatego wniesiono skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanej regulacji przez ten sąd.

W dalszej części uzasadnienia skargi organ nadzoru podał, że podejmując przedmiotową uchwałę i stanowiąc w Rozdziale 2 odnośnie do ustaleń dla całego obszaru objętego planem, w § 6 pkt 2, w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, Rada postanowiła, że obowiązują następujące ustalenia: w granicach oznaczonych na rysunku planu, ustala się strefę „OW” ochrony konserwatorskiej, w obrębie której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków. Wojewoda wyjaśnił jednocześnie, że w myśl 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. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w którym 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 o 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. Organ nadzoru zaznaczył, że kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle bowiem 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 Kobierzyce, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Wojewoda podkreślił, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a nadto, że zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie organu nadzoru, uregulowanie § 6 pkt 2 we wskazanym fragmencie 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 kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania 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 natomiast żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

Dalej organ nadzoru podkreślił, że za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnoszących się do podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Zdaniem Wojewody, brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze obserwacji archeologicznej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Organ nadzoru zaznaczył przy tym, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie uzgodnienie. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika natomiast z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece

nad zabytkami. 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzając taki obowiązek również w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy obserwacji archeologicznej, Rada Gminy przekroczyła swoją kompetencję.

Następnie Wojewoda stwierdził, że wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, 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 niniejszym przypadku – w ocenie skarżącego – kwestionowane zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych.

W odpowiedzi na skargę organ gminy nadesłał uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 27 maja 2011 r. (nr VIII/81/11), w której uznano zasadność skargi Wojewody Dolnośląskiego wniesionej na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce nr V/33/11 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Lipowej w południowo-zachodniej części wsi Wierzbice.

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

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 (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 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. 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 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. 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.

Zważyć nadto należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. 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.

Taki właśnie przypadek zachodzi w rozpatrywanej sprawie.

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 pkt 2 uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 stycznia 2011 r. (nr V/33/11) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ulicy Lipowej w południowo-zachodniej części wsi Wierzbiце, we fragmencie: „w obrębie której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem 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 więc 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 bowiem 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.

W zakwestionowanym fragmencie § 6 pkt 2 przedmiotowej uchwały dotyczącym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej Rada Gminy Kobierzyce postanowiła, że w granicach oznaczonych na rysunku planu ustala się strefę „OW” ochrony konserwatorskiej w obrębie której wprowadza się obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków.

Powyższy zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęty został na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., który nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie nadto z art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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 określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W art. 15 ust. 2 ustawy wyliczono w sposób enumeratywny materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Przepis ten określa obligatoryjne elementy planu, które rada gminy obowiązana jest w nim zawrzeć, jednak – jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie - obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, w tym sensie, że powinien być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz; pod red. Z. Niewiadomskiego; Warszawa 2006, s. 253–254). O ile zatem w terenie zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęcie planem określonych w art. 15 elementów, rada nie może od tego obowiązku odstąpić, gdyż w przeciwnym wypadku naruży powyższy przepis. Lokalny prawodawca jest bowiem zobowiązany do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym i 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. Trafna jest więc 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).

Pomiędzy 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).

W rozpoznawanej sprawie zgodzić się należy z organem nadzoru, że Rada Gminy Kobierzyce wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję w zakresie ustalania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W świetle bowiem przywołanych regulacji ustawowych oraz przepisu wykonawczego rada gminy, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające objęciem planem tejże kwestii, 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 natomiast sprawie, ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, Rada Gminy Kobierzyce w strefie „OW” ochrony konserwatorskiej wprowadziła obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o planowanej realizacji inwestycji związanej z prowadzeniem prac ziemnych w związku z możliwością wystąpienia konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych oraz koniecznością dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków. Zdaniem Sądu, cytowany zapis § 6 pkt 2 zaskarżonej 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 określenie nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie. Obowiązki nałożone w powyższym zakresie dla zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w tych strefach pozbawione są – zdaniem Sądu – podstawy prawnej i świadczą o przekroczeniu przez Radę przyznaných jej ustawowo kompetencji. Ponadto stanowią nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawowych.

Jak trafnie wskazuje strona skarżąca, 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 powiadamiania wojewódzkiego konserwatora zabytków o zamiarze wykonywania prac ziemnych oraz obowiązku „dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”. Oczywiście 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. Cytowane zapisy są nie tylko niezgodną z prawem modyfikacją postanowień ustawowych, ale także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wprowadzając konieczność każdorazowego jego informowania co do zamiaru wykonywania prac ziemnych oraz dopełniania – bliżej już jednak nieokreślonych przez lokalnego pracodawcę – wymogów proceduralnych. Wskazać przy tym należy, że sposób normowania przyjętych rozwiązań w zaskarżonej uchwale budzi istotne problemy interpretacyjne. Użyte bowiem przez lokalnego pracodawcę sformułowanie „prace ziemne” oraz „konieczność dopełnienia wymogów proceduralnych – zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie ochrony zabytków”, stanowiąc wyrażenia niedookreślone, pozostawiają podmiotom je stosującym swoisty luz decyzyjny i zwiększają tym samym niebezpieczeństwo nie tylko podjęcia decyzji arbitralnych w drodze „swobodnego

uznania”, ale także nieuprawnionego rozszerzenia katalogu prac, dla których wymagane jest współdziałanie z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

W ocenie Sądu, przedstawione wywody prowadzą także 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 NSA 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.

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