

2771

**WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 54/11
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 19 kwietnia 2011 r.

**w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dzielnicy Tarninów w Legnicy – dla jednostki oznaczonej symbolem A22 MU**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia NSA

Zygmunt Wiśniewski (sprawozdawca)
Olga Białek
Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Legnicy
z dnia 27 września 2010 r. Nr LVII/469/10

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy Tarninów w Legnicy – dla jednostki oznaczonej symbolem A22 MU

stwierdza nieważność § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „wszelka działalność inwestycyjna wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

UZASADNIENIE

W dniu 27 września 2010 r. Rada Miejska Legnicy podjęła, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), uchwałę Nr LVII/469/10 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzielnicy Tarninów w Legnicy – dla jednostki oznaczonej symbolem A22 MU. Wojewoda Dolnośląski w skardze na ww. uchwałę, wniesionej na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zażądał stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 ww. uchwały we fragmencie: „wszelka działalność inwestycyjna wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.” W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, iż w toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził, że uchwała w zaskarżonym fragmencie istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Wojewoda podkreślił, że procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na dokonywanie inwestycji (robót budowlanych) w granicach strefy ochrony konserwatorskiej stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie zapisy. Co prawda przepisy 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 ze zm.) określa-ją, że jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; a 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. I 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. Jednakże kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Wojewoda przypomniał, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach

i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Legnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Dodał, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Organ wskazał, że zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na potwierdzenie swojego stanowiska Wojewoda przywołał treść wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. W ocenie organu nadzoru zaskarżone uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną Radzie Miejskiej 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 uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Organ zauważył, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska Legnicy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Wojewoda podkreślił, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, podstawa prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. W ocenie organu nadzoru za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku, bowiem ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Dodał, że z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, 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). Wojewoda zauważył, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. A zatem źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej. Podkreślił, że ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru, a 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. W tym kontekście Rada Miejska wprowadzając taki obowiązek również w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy „A” ochrony konserwatorskiej przekroczyła zatem swoją kompetencję. Wojewoda Dolnośląski zaznaczył, 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 ocenie organu kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Podkreślił, że 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 kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. W odpowiedzi na skargę z dnia 27 stycznia 2011 r. Rada Miejska Legnicy oświadczyła, że w całości podziela argumenty zawarte w uzasadnieniu skargi i również wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego fragmentu § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały. W piśmie z dnia 15 lutego 2011 r. Rada Miejska Legnicy z kolei wskazała, że uważa skargę Wojewody Dolnośląskiego

za bezzasadną. Podkreśliła, że nie można się zgodzić już z pierwszą tezą stawianą przez organ nadzoru. Wyjaśniła, że pierwszy człon § 8 ust. 1 ww. uchwały, w brzmieniu: „Cały obszar objęty planem leży w granicach ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego dzielnicy Tarninów, wpisanego do rejestru zabytków oraz w granicach strefy „A” ochrony konserwatorskiej”, zawiera przede wszystkim treść informacyjną, która uzasadnia następujące w dalszej części kwestionowanego ustępu ustalenia. Dodała, że Rada Miejska informuje potencjalnych inwestorów, że cały obszar objęty planem został objęty ochroną konserwatorską poprzez wpis do rejestru zabytków (nr 573/636/L, decyzja z dnia 27.08.1982 r.) i z tego tytułu podlega szczególnej ochronie prawnej. Rada podniosła, że w dalszej części ust. 1 § 8 jest informacja, że zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wszelka działalność inwestycyjna wymaga uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, natomiast w zdaniu drugim kwestionowanego ustępu Rada zawarła ustalenia co podlega ochronie. Rada podniosła, że miejscowe plany są źródłem obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu i winny być formułowane w taki sposób, aby każda zainteresowana osoba zapoznając się z ich zapisem uzyskiwała możliwie najwięcej informacji o przysługujących jej prawach, ale także ograniczeniach w rozporządzaniu swoją nieruchomością. Według Rady delegację do wprowadzania w planach miejscowych zapisów służących ochronie zabytków oraz dziedzictwa kulturowego daje organom samorządu terytorialnego zarówno ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w art. 15 ust. 2 pkt 4), jak i ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (w art. 18 i 19). Dodała, że przepis art. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi na czym polega ochrona zabytków, a w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu uwzględnienie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei zgodnie z art. 6 tej ustawy ochronie i opiece podlegają między innymi zabytki nieruchome będące układami urbanistycznymi. W ocenie Rady nie można więc po-dzielić stanowiska organu nadzoru, że przekroczyła ona przyznane jej ustawowo kompetencje. Rada Miejska Legnicy wskazała, że art. 94 Konstytucji RP wymaga, aby organy samorządu terytorialnego działały na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, a wobec rygorystycznie ustalonego procesu legislacyjnego przy stanowieniu prawa miejscowego samodzielność planistyczna gminy doznaje pewnego rodzaju ograniczenia. Wynika ono na przykład z konieczności uzgadniania projektu miejscowego planu z określonymi ustawowo instytucjami i organami, które już na etapie składania wniosków mogą postulować o wprowadzenie w ustaleniach planu konkretnych zapisów, od czego często uzależniają swoje późniejsze pozytywne stanowisko dotyczące uzgodnienia projektu planu. Jedną z tych instytucji jest wojewódzki konserwator zabytków. Rada podkreśliła, że w dokumentacji formalno-prawnej przesłanej Wojewodzie wraz z kwestionowaną uchwałą znajduje się postanowienie konserwatora zabytków (nr 79/2010 z dnia 4 czerwca 2010 r.), którym odmówił on uzgodnienia projektu planu podając warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić oraz podstawy prawne. Jedną z uwag konserwatora dotyczyła właśnie kwestionowanego zapisu, którego ostateczne brzmienie zostało dostosowane do wymagań konserwatora. Rada zaznaczyła, że nieuwzględnienie treści uzgodnień lub uchwalenie planu pomimo braku uzgodnienia oznaczałoby istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego skutkujące nieważnością uchwały (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Podniosła, że zarówno literatura prawnicza, jak i orzecznictwo sądowe powszechnie wskazują na wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne charakter aktu współdziałania organów w postaci uzgodnienia. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi –zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części. Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację. Podkreślić należy, iż również Rada Miejska Legnicy w odpowiedzi na skargę oświadczyła, że zgadza się w całości z argumentacją skargi i wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonych postanowień uchwały. Dopiero w piśmie z dnia 15 lutego 2011 r. Rada Miejska Legnicy zakwestionowała zasadność skargi, jednakże przedstawione w ww. piśmie stanowisko nie można uznać za trafne, o czym poniżej. Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.] – zwanej dalej u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się

na tym obszarze zabytków (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 ze zm.] – zwanej dalej u.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej do-wolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te 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. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43). W świetle powyższego wprowadzenie przez Radę Miejską Legnicy w § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podejmowanie wszelkiej działalności inwestycji w granicach wyznaczonej w tym paragrafie strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), tak sformułowany obowiązek niewątpliwie pozbawiony jest podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). 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. W ocenie składu orzekającego zupełnie nietrafna jest argumentacja Rady Miejskiej, sugerująca, że wprowadzenie zaskarżonego zapisu do uchwały miało charakter informacyjny dla przyszłych inwestorów i było koniecznością z uwagi na fakt, że „cały obszar objęty planem leży w granicach ścisłej ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego, wpisanego do rejestru zabytków oraz w granicach strefy „A” ochrony konserwatorskiej” oraz z uwagi na okoliczność, że postanowieniem z dnia 4 czerwca 2010 r. (nr 79/2010) Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu odmówił uzgodnienia projektu planu podając jako jeden z warunków (na jakich uzgodnienie może nastąpić) m.in. wprowadzenie do uchwały właśnie kwestionowanego zapisu. Nieprawidłowość tego stanowiska (oprócz podniesionych już wcześniej zarzutów) polega na tym, że po pierwsze – wymienione w art. 36 ust. 1 u.o.z. sytuacje wymagające uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków nie są tożsame z użytym w § 8 ust. 1 kwestionowanej uchwały pojęciem „wszelka działalność inwestycyjna”. Dodać należy, że użycie tego rodzaju ogólnego pojęcia (zresztą nie-zdefiniowanego w przedmiotowej uchwale), nie tylko rozszerza kompetencje wojewódzkiego konserwatora zabytków i w sposób nieuprawniony nakłada dodatkowe obowiązki m.in. na uczestników procesu budowlanego, to nadto – stwarza organom stosującym te regulacje swoisty luz decyzyjny i zwiększa niebezpieczeństwa nie tylko podjęcia decyzji arbitralnych w drodze „swobodnego uznania”, a także bezzasadnie rozszerzenia katalogu czynności, dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Nietrafność ww. argumentacji polega również na tym, że co prawda zasadniczo wymóg uzyskania pozwolenia właściwego konserwatora zabytków odnosi się także do prowadzenia robót budowlanych przy obiekcie, który nie posiada samoistnej wartości zabytkowej, ale znajduje się na obszarze figurującym w rejestrze zabytków jako całość (np. stanowiąc element zabytkowego układu urbanistycznego), jednakże nie oznacza to, że organ ochrony konserwatorski może kierować się przy wydawaniu przedmiotowego pozwolenia takimi samymi kryteriami niezależnie od tego, czy dotyczy ono obiektu figurującego

w rejestrze na mocy wpisu o charakterze indywidualnym, czy też obiektu stanowiącego jedynie element wpisany do tego rejestru obszaru. A zatem każde zamierzenie dotyczące elementu zabytkowego układu urbanistycznego wskazane w ustawie o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami powinno być zawsze stosownie od sytuacji indywidualnie oraz szczegółowo badane. Dodać należy, że zupełnie nieuzasadnione jest twierdzenie Rady Miejskiej Legnicy, że tak musiała sformułować kwestionowany zapis, gdyż jeden z organów uzgadniających projekt miejscowego planu (Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu) od tego m.in. uzależnił możliwość uzgodnienia projektu planu. Oczywiście nikt nie kwestionuje, że Rada Miejska Legnicy w procedurze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musiała współdziałać (poprzez opiniowanie czy uzgodnienie) ze wskazanymi w ustawie organami. Co więcej – tylko pozytywne uzgodnienie, względnie uzgodnienie na określonych warunkach, mogło stanowić podstawę kontynuowania ww. procedury. Nie mniej jednak ustawodawca nie zwolnił i w tym przypadku organu gminy z obowiązku działania w granicach i na podstawie prawa, a zatem w sytuacji gdy Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu zażądał od Rady Miejskiej Legnicy wprowadzenia do projektu planu zapisu, który naruszał przepisy prawa, wówczas Rada Miejska obowiązana była wnieść zażalenie na postanowienie z dnia 4 czerwca 2010 r. (nr 79/2010), kwestionując tego rodzaju żądanie. Z akt sprawy wynika, że z przedmiotowego uprawnienia jednak nie skorzystano. Nie wolno również zapominać, że to Rada Miejska Legnicy z własnej inicjatywy przedłożyła do uzgodnienia projekt § 8 ust. 1, którego treść była od początku niezgodna z obowiązującymi przepisami, co omówiono wcześniej w niniejszym wyroku. Mając powyższe na uwagę Sąd – na podstawie art. 147 § 1 u.p.s.a. – stwierdził nieważność wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonej uchwały.

2772

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 105/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 maja 2011 r.

w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA	Julia Szczygielska
Sędziowie Sędzia WSA	Anna Siedlecka
Sędzia NSA	Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant

Małgorzata Boaro

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 maja 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wołów
z dnia 13 października 2010 r. nr LV/392/2010
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e zdanie 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e zdanie 2 zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie określonym w punkcie I nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Wołów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

W dniu 13 października 2010 r. Rada Miejska w Wołowie podjęła uchwałę nr LV/392/2010 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Miasto Wołów. W § 4 ust. 4 pkt 2 lit. e) zd. 2 oraz § 4 ust. 6 pkt 2 lit. e) zd. 2 powyższej uchwały zawarto unormowanie o treści: „Dopuszcza się poszerzenie linii rozgraniczających uzasadnione projektem przebudowy drogi za zgodą zarządcy drogi”. Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ