



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 grudnia 2015 r.

Poz. 6062

WYROK NR II SA/WR 176/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 maja 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)

Protokolant:

Asystent sędziego Łukasz Cieślak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 maja 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Udanin
z dnia 11 kwietnia 2006 r. nr XLII/130/06
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 5 pkt I wieś Damianowo ust. 3 pkt 8 we fragmencie „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, § 5 pkt III wieś Drogomilowice ust. 2 pkt 8 we fragmencie „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, § 5 pkt V wieś Gościśław ust. 3 pkt 8 we fragmencie „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, § 5 pkt VII wieś Jarostów ust. 2 pkt 8 we fragmencie „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, § 5 pkt XVI wieś Piekary ust. 3 pkt 8 we fragmencie „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, § 5 pkt XXIV wieś Ujazd Górny ust. 3 pkt 8 we fragmencie „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 1 Strefa „A” ścisłej ochrony konserwatorskiej lit. n we fragmencie „w przypadku postawienia takich wymogów przez odpowiednie służby ochrony zabytków”, lit. r oraz fragment „przez uprawnionego archeologa (i odpowiednie zespoły badawcze) na koszt Inwestora, za pozwoleniem DWKZ na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Pozwolenie należy uzyskać przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robot niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 2 Strefa „B” ochrony konserwatorskiej lit. q, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 3 Strefa „K” ochrony krajobrazu kulturowego lit. j, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 4 Strefa „W” ochrony konserwatorskiej we fragmencie „Na tym terenie wszelkie ewentualne prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Woje-**

wódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe.”, § 9 ust. 1 Strefa ochrony konserwatorskiej pkt 5 Strefa „OW” obserwacji archeologicznej we fragmencie „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne w jej obrębie podlegają następującemu ustaleniu: Wszelkie zamierzenia inwestycyjne na tym obszarze związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne, prowadzone przez uprawnionego archeologa, odbywają się na koszt inwestora. Powyższe pozwolenie konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 6 Strefa „E” ochrony ekspozycji we fragmencie „Działania konserwatorskie na tym obszarze polegają na ustaleniu nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy zharmonizowanej z zespołem zabytkowym bądź ograniczeniu lub wykluczeniu zabudowy lub innych elementów wysokościowych lub dysharmonizujących. Wszelkie działania inwestycyjne należy konsultować i uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”, § 9 ust. 1 Strefa ochrony konserwatorskiej pkt 7 Strefa ochrony zabytkowych układów zieleni lit. b we fragmentach „na obszarach chronionych wprowadza się zakaz prowadzenia działalności inwestycyjnej bez uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”, „wszelkie działania na ich terenie, także lokalizację nowych obiektów, należy uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków i wykonywać pod jej kontrolą” oraz lit. c we fragmencie „uzgodniony z właściwym konserwatorem zabytków”, § 9 ust. 1 Strefa ochrony konserwatorskiej pkt 8 Rejestr zabytków architektury we fragmencie „Wszelkie działania podejmowane przy zabytkach wymagają pisemnego pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 9 Parki wpisane do rejestru zabytków we fragmencie „za pozwoleniem DWKZ”, § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 10 Wojewódzka i gminna ewidencja zabytków we fragmencie „Wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów należy uzgadniać z DWKZ.” oraz we fragmencie „natomiast dla prac remontowych, modernizacyjnych, związanych z rozbudową i przebudową obiektów i prac rozbiórkowych prowadzonych przy zabytkach znajdujących się poza strefami i uwzględnionych w ewidencji należy uzyskać uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.”;

- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie opisanym w pkt I wyroku;
- III. zasądza od Gminy Udanin na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 11 kwietnia 2006 r. Rada Gminy Udanin podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, oraz na podstawie uchwały nr XIII/40/03 Rady Gminy w Udaninie z dnia 28 października 2003 r., po zbadaniu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwałą nr XLII/130/06 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin.

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. . z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) zaskarżył opisaną na wstępie uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej następujących przepisów:

- § 5 pkt I. wieś Damianowo ust. 3 pkt 8 we fragmencie: „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”,
- § 5 pkt III. wieś Drogomiłowice ust. 2 pkt 8 we fragmencie: „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”,
- § 5 pkt V. wieś Gościsław ust. 3 pkt 8 we fragmencie: po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”,
- § 5 pkt VII. wieś Jarostów ust. 2 pkt 8 we fragmencie: po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”,
- § 5 pkt XVI. wieś Piekary ust. 3 pkt 8 we fragmencie: po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”,
- § 5 pkt XXIV. wieś Ujazd Górny ust. 3 pkt 8 we fragmencie: „po uprzednim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 1 Strefa „A” ściślejszej ochrony konserwatorskiej lit. n) we fragmencie: „w przypadku postawienia takich wymogów przez odpowiednie służby ochrony zabytków”, lit. r) oraz fragment „przez uprawnionego archeologa (i odpowiednie zespoły badawcze) na koszt Inwestora, za pozwoleniem DWKZ na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Pozwolenie należy uzyskać przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robot nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 2 Strefa „B” ochrony konserwatorskiej lit. q),
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 3 Strefa „K” ochrony krajobrazu kulturowego lit. j),
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 4 Strefa „W” ochrony konserwatorskiej we fragmencie: „Na tym terenie wszelkie ewentualne prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe.”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 5 Strefa „OW” – obserwacji archeologicznej we fragmencie „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne w jej obrębie podlegają następującemu ustaleniu: Wszelkie zamierzenia inwestycyjne na tym obszarze związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne, prowadzone przez uprawnionego archeologa, odbywają się na koszt inwestora. Powyższe pozwolenie konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robot niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 6 Strefa „E” – ochrony ekspozycji we fragmencie: „Działania konserwatorskie na tym obszarze polegają na ustaleniu nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy zharmonizowanej z zespołem zabytkowym bądź ograniczeniu lub wykluczeniu zabudowy lub innych elementów wysokościowych lub dysharmonizujących. Wszelkie działania inwestycyjne należy konsultować i uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 7 Strefa ochrony zabytkowych układów zieleni lit. b) we fragmentach: „na obszarach chronionych wprowadza się zakaz prowadzenia działalności inwestycyjnej bez uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”, „wszelkie działania na ich terenie, także lokalizację nowych obiektów, należy uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków

i wykonywać pod jej kontrolą”, oraz lit. c) we fragmencie: „uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”,

- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 8 Rejestr zabytków architektury we fragmencie: „Wszelkie działania podejmowane przy zabytkach wymagają pisemnego pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 9 Parki wpisane do rejestru zabytków we fragmencie: „za pozwoleniem DWKZ”,
- § 9 ust. 1 Strefy ochrony konserwatorskiej pkt 10 Wojewódzka i gminna ewidencja zabytków we fragmencie: „Wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów należy uzgadniać z DWKZ.” oraz we fragmencie: „natomiast dla prac remontowych, modernizacyjnych, związanych z rozbudową i przebudową obiektów i prac rozbiórkowych prowadzonych przy zabytkach znajdujących się poza strefami i uwzględnionych w ewidencji należy uzyskać uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.”.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności wyżej wymienionych regulacji Wojewoda zarzucił ich podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 - zwanego dalej „rozporządzeniem”) i w związku z art. 19 ust. 3, art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Wskazując na powyższe zarzuty organ nadzoru wniosł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w określonej powyżej części oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadniając zarzuty postawione w skardze, Wojewoda stwierdził, że organ stanowiący Gminy Udanin uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego – w zanegowanym zakresie – naruszył zasady sporządzania planu miejscowego. Organ nadzoru podkreślił, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 254).

Przechodząc do ustaleń merytorycznych zaskarżonej uchwały, organ nadzoru wskazał, że wedle art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Na mocy zaś § 4 pkt 4 rozporządzenia 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. Z przepisami tymi korespondują regulacje ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 4 tej ustawy, formami ochrony zabytków są m.in. ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast wedle art. 18 ust. 2 cytowanej ustawy, w koncepcji, strategiach, analizach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności: 1) uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 2) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; 3) ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 3 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w studium i planie, o których mowa w ust. 1, 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 ze zabytków.

Wojewoda wskazał, że w § 9 zaskarżonej uchwały Rada ustaliła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ustanawiając w ust. 1 strefy ochrony konserwatorskiej.

Dla strefy „A” ścisłej ochrony konserwatorskiej w lit. n) Rada postanowiła, że: „inwestor przed uzyskaniem pozwolenia na budowę winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych, archeologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, stratygraficznych, dendrologicznych, dendrochronologicznych itp. w przypadku postawienia takich wymogów przez odpowiednie służby ochrony zabytków,” natomiast w lit. r) zapisano, że: „wszelkie zamierzenia i działania (w tym wszelkie zmiany form

własności, funkcji, przebudowy, rozbudowy i remontów, zagospodarowania terenu) na obszarze strefy „A” należy konsultować i uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”. Ponadto, w strefie tej w zakresie ochrony zabytków archeologicznych nałożono obowiązek: „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych i wykopaliskowych (w uzasadnionych przypadkach wyprzedzających), przez uprawnionego archeologa (i odpowiednie zespoły badawcze) na koszt Inwestora, za pozwoleniem DWKZ na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Pozwolenie należy uzyskać przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę - przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”.

W ustaleniach dla strefy „B” ochrony konserwatorskiej znalazł się zapis lit. q), wedle którego wprowadza się wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków.

W strefie „K” ochrony krajobrazu kulturowego w lit. j) znalazł się analogiczny zapis: „wszelkie działania inwestycyjne należy konsultować z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”.

Dla strefy „W” zapisano: „Na tym terenie wszelkie ewentualne prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe.”.

W ustaleniach dla strefy „OW” obserwacji archeologicznej zapisano, że: „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne w jej obrębie podlegają następującemu ustaleniu: Wszelkie zamierzenia inwestycyjne na tym obszarze związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne, prowadzone przez uprawnionego archeologa, odbywają się na koszt inwestora. Powyższe pozwolenie konserwatorskie 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.”.

W strefie „E” ochrony ekspozycji zgodnie z ustaleniami planu: „Działania konserwatorskie na tym obszarze polegają na ustaleniu nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy zharmonizowanej z zespołem zabytkowym bądź ograniczeniu lub wykluczeniu zabudowy lub innych elementów wysokościowych lub dysharmonizujących. Wszelkie działania inwestycyjne należy konsultować i uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”.

Wśród ustaleń dla strefy ochrony zabytkowych układów zieleni znalazły się postanowienia, zgodnie z którymi na terenach zieleni komponowanej na obszarach chronionych wprowadza się zakaz prowadzenia działalności inwestycyjnej bez uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, wszelkie działania na ich terenie, także lokalizację nowych obiektów, należy uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków i wykonywać pod jej kontrolą; natomiast na terenach cmentarzy cmentarze te należy uporządkować: zachowane nagrobki zabezpieczyć przed dewastacją i pozostawić na miejscu, ewentualnie utworzyć dla nich lapidarium lub zachować je w inny uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków sposób.

W zapisach dotyczących rejestru zabytków architektury postanowiono m.in.: „Wszelkie działania podejmowane przy zabytkach wymagają pisemnego pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”.

Uchwała dla parków wpisanych do rejestru zabytków stanowi, że: „Rewaloryzacja parków wpisanych do rejestrów zabytków (odtworzenia dróg i ścieżek, nowe nasadzenia, element małej architektury) może odbywać się wyłącznie za pozwoleniem DWKZ, na podstawie projektu rewaloryzacji, opracowanego przez architekta krajobrazu.”.

W ramach ustaleń dla obiektów wpisanych do wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków Rada postanowiła: „Wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów należy uzgadniać z DWKZ (...) Dla obiektów wymienionych w ewidencji zabytków, a znajdujących się w strefach ochrony konserwatorskiej dodatkowo obowiązują ustalenia sformułowane dla poszczególnych stref, natomiast dla prac remontowych, modernizacyjnych, związanych z rozbudową i przebudową obiektów i prac rozbiórkowych prowadzonych przy zabytkach znajdujących się poza strefami i uwzględnionych w ewidencji należy uzyskać uzgodnienie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.”.

Dodatkowo w postanowieniach uchwały odnoszących się do poszczególnych terenów objętych miejscowym planem, a zawartych w § 5 uchwały, Rada dopuściła lokalizację dominant architektonicznych po uprzednim uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Zapisy takie dotyczą terenu MW/1 położonego we wsi Damianowo (§ 5 pkt I. wieś Damianowo ust. 3 pkt 8), terenu MW/1 położonego we wsi Drogomiłowice (§ 5 pkt III. wieś Drogomiłowice ust. 2 pkt 8), terenu MW/1-2 położonego we wsi Gościsław (§ 5 pkt V. wieś Gościsław ust. 3 pkt 8), terenu MW/1-2 położonego we wsi Jarostów (§ 5 pkt VII. wieś Jarostów ust. 2 pkt 8), terenu MW/1-4 położonego we wsi Piekary (§ 5 pkt XVI. wieś Piekary ust. 3 pkt 8), terenu MW/1-6 położonego we wsi Ujazd Górny (§ 5 pkt XXIV. wieś Ujazd Górny ust. 3 pkt 8).

W odniesieniu do regulacji zawartej w § 9 uchwały w zakresie, w jakim dotyczy ona prac wykonywanych w obrębie i bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych (występujących zgodnie z treścią uchwały w ramach strefy „A”, „W”, „OW”), Wojewoda zauważył, że zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza finansować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest obowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne dla ochrony zabytków archeologicznych. Szczegółowy zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych przy zabytku nieruchomym, o którym mowa w ust. 1, wojewódzki konserwator zabytków ustala w drodze decyzji (ust. 2). Egzemplarz dokumentacji badań, o których mowa w ust. 1, podlega po ich zakończeniu nieodpłatnemu przekazaniu wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków (ust. 3).

Organ nadzoru wywodził, że uprawnienie Rady Gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., musi być oceniane w kontekście przywołanego wyżej przepisu. Uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążyą na osobach, które będą prowadziły roboty budowlane w granicach stanowiska archeologicznego objętego ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń planu, jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Ustawa wprowadza stosowne wymogi w sytuacji prowadzenia robót budowlanych, a nie prac ziemnych, jak postanowiono w uchwale, co dodatkowo wskazuje na modyfikację przepisów ustawowych. Z uregulowań art. 31 ust. 1 wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków, a nie w każdej sytuacji, jak wynikałoby to z treści uchwały. Dodatkowo z samej ustawy wynika na kim ciąży obowiązek sfinansowania badań archeologicznych – jest to osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza finansować roboty budowlane.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, w ocenie Wojewody, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, jednak upoważnienie takie powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się w akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materiały ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. Organ nadzoru wskazał przy tym na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137, mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia, a z których wynika, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczone w tym przepisie. Ponadto, w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W opinii Wojewody, powyższa argumentacja znajduje zastosowanie także wobec zapisów uchwały dotyczących kwalifikacji osób przeprowadzających badania archeologiczne. Przepis art. 37 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami upoważnia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia w drodze rozporządzenia kwalifikacji osób uprawnionych do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych, przy czym niezbędne jest wskazanie wykształcenia oraz wymaganej praktyki zawodowej, które powinny posiadać te osoby. Oznacza to, że wymóg przeprowadzania badań archeologicznych

przez osoby posiadające stosowne kwalifikacje wynika z ustawy, co z kolei jest równoznaczne z brakiem podstaw do formułowania podobnego wymogu w uchwale podjętej przez Radę Gminy.

Wojewoda zaznaczył, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prace archeologiczne wynika również wprost z ustawy, a to z art. 36 ust. 1 pkt 5.

W tym miejscu organ nadzoru zaakcentował, że upoważnienie z art. 15 ust. 2 pkt u.p.z.p. w związku z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych, jak wynika z ustaleń dla strefy „OW”. 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 żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać – zdaniem Wojewody – zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania opinii czy uzgodnień odnośnie do podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania opinii związanej z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej 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). Nadto organ nadzoru zauważył, że formą w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie opinia czy uzgodnienie. Tym bardziej zaś brak podstaw do wprowadzania obowiązku uzyskania opinii w związku z zamiarem przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Analizując zgodność z prawem treści uchwały w zakresie, w jakim dotyczy ona prac wykonywanych w obrębie stref ochrony konserwatorskiej zabytków, Wojewoda zwrócił uwagę, że 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.

Organ nadzoru stwierdził, 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, miałby być 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.

Mając na względzie powyższe, Wojewoda uznał za niezgodny z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami § 9 uchwały w takiej części, w jakiej przyznano organowi konserwatorskiemu uprawnienie do postawienia wymogu przeprowadzenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych, archeologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, stratygraficznych, dendrologicznych, dendrochronologicznych. 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 rozumieć kwestionowany przepis uchwały.

Podobnie – zdaniem organu nadzoru – należy ocenić zapis uchwały, który stanowi, że działania konserwatorskie w strefie „E” polegać mają na ustaleniu nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy zharmonizowanej z zespołem zabytkowym bądź ograniczeniu lub wykluczeniu zabudowy lub innych elementów wysokościowych lub dysharmonizujących. To rada gminy na mocy art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w ramach planu miejscowego ma

postanowić o gabarytach obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6), wprowadzić ograniczenia w zabudowie lub zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9). Rada Gminy nie jest upoważniona do scedowania swoich kompetencji na inny organ (tu wojewódzkiego konserwatora zabytków), przy czym – jak zauważył organ nadzoru – uzupełnienie planu miejscowego o te elementy odbywałoby się wtedy w innej drodze niż poprzez uchwalenie planu miejscowego, co jest niedopuszczalne.

Wojewoda podał następnie, że identycznie co do zapisów zezwalających na lokalizacje dominant architektonicznych po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków – zapis ten uzależnia realizację dopuszczonej planem zabudowy od uzgodnienia z innym organem. Zatem to inny organ niż rada gminy, w drodze innej procedury niż plan miejscowy, miałby decydować o realizacji ustaleń planu. Zapis taki z jednej strony stanowi niedozwoloną subdelegację kompetencji rady gminy, z drugiej zaś reguluje uprawnienia organu konserwatorskiego w sposób sprzeczny z ustawą o ochronie zabytków. Brak jest uprawnień ze strony rady gminy 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.

Podobne zarzuty Wojewoda podniósł w stosunku do zapisu nakazującego zachować nagrobki w uzgodniony z konserwatorem zabytków sposób. To plan miejscowy ma określać sposób ochrony tychże zabytków i rada gminy nie może scedować swoich kompetencji w tym zakresie na organ konserwatorski.

Odnosząc się do zapisów uchwały, w których postanowiono o obowiązku konsultowania, uzgadniania czy uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na „wszelkie zamierzenia i działania”, „wszelkich działań inwestycyjnych”, „wszelkich ewentualnych prac”, „prowadzenia działalności inwestycyjnej”, „wszelkich prac budowlanych”, „prac remontowych, modernizacyjnych, związanych z rozbudową i przebudową obiektów i prac rozbiórkowych prowadzonych przy zabytkach znajdujących się poza strefami i uwzględnionych w ewidencji”, organ nadzoru stwierdził, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie 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 możliwości umieszczania w miejscowym planie uregulowań kwestii związanych z koniecznością współdziałania między organami publicznymi poprzez konieczność uzyskania uzgodnienia, konsultacji 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 należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie uzgadniania czy konsultowania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie.

W opinii Wojewody, 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.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią – w jego ocenie – 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 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 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.

Odnosnie zaś do kwestii wydawania pozwoleń przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, o których mowa w ustaleniach dla strefy „A”, „W”, „OW”, rejestru zabytków architektury, parków wpisanych do rejestru zabytków, to katalog sytuacji, w których wymagane jest stosowne pozwolenie, jak zauważył Wojewoda, został uregulowany w art. 36 ustawy o ochronie zabytków. Obowiązek uzyskania stosownego pozwolenia wynikać może wyłącznie z ustawy i rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia w tej materii.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie wniesionej skargi w całości, wskazując, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret osiem u.p.z.p., po podjęciu przez Radę Gminy Udanin uchwały o przystąpieniu do sporządzania zaskarżonego planu miejscowego Wójt Gminy Udanin wystąpił o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Zapisy podważone przez Wojewodę zostały wprowadzone do projektu planu w wyniku dokonanych w powyższym trybie uzgodnień. Uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie treści i rysunków planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin, zgodnie z obowiązującymi przepisami, warunkowały możliwość podjęcia przez Radę uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, Wójt Gminy Udanin przedstawił organowi nadzoru zaskarżoną uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Wojewoda nie stwierdził nieważności uchwały, ani jej części. Wobec czego, w ocenie Rady, skarga jest bezzasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 powołanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, 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 razie zaś nieuwzględnienia skargi sąd skargę oddala (art. 151).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały – Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.; obecnie – t.jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „u.p.z.p.”, - jest aktem prawa miejscowego, a więc jest ona objęta jest zakresem art. 3 pkt 5 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o plano-*

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob.: Z. Niewiadomski (red.): *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 253–254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów uchwały Rady Gminy Udanin z dnia 11 kwietnia 2006 r. nr XLII/130/06 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Udanin.

Sąd w pełni podzielił zarzut strony skarżącej co do podjęcia zakwestionowanych zapisów zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej „rozporządzeniem”) i w związku z art. 19 ust. 3, art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (w czasie podejmowania zaskarżonej uchwały – Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.; obecnie – t.jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446).

Oceniając legalność zakwestionowanych przez Wojewodę zapisów zaskarżonej uchwały, 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 więc wykraczać poza jakiekolwiek 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).

Wprowadzając analizowane regulacje § 5 i § 9 zaskarżonej uchwały Rada zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie 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 jakiekolwiek 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. 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 dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji

w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Stosownie zaś do § 4 pkt 4 rozporządzenia, 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.

Zdaniem Sądu, zakwestionowane przez Wojewodę zapisy i fragmenty § 5 i § 9 zaskarżonej uchwały należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez ustawę kompetencji.

W § 5 zaskarżonej uchwały Rada dopuściła lokalizację dominant architektonicznych po uprzednim uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, zaś w § 9 – ustaliła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ustanawiając w ust. 1 strefy ochrony konserwatorskiej i nakładając na inwestorów określone obowiązki, które stanowią nieuprawnioną modyfikację bądź rozszerzenie regulacji ustawowych, a mianowicie:

- w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. n uchwalono: „inwestor przed uzyskaniem pozwolenia na budowę winien liczyć się z koniecznością zlecenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych, archeologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, stratygraficznych, dendrologicznych, dendrochronologicznych itp. w przypadku postawienia takich wymogów przez odpowiednie służby ochrony zabytków;
- w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. r – „wszelkie zamierzenia i działania (w tym wszelkie zmiany form własności, funkcji, przebudowy, rozbudowy i remontów, zagospodarowania terenu) na obszarze strefy „A” należy konsultować i uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”;
- w § 9 ust. 1 – „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych i wykopaliskowych (w uzasadnionych przypadkach wyprzedzających), przez uprawnionego archeologa (i odpowiednie zespoły badawcze) na koszt Inwestora, za pozwoleniem DWKZ na prace archeologiczne i wykopaliskowe. Pozwolenie należy uzyskać przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”;
- w § 9 ust. 1 pkt 2 lit. q – „wprowadza się wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich działań inwestycyjnych (w tym zmiany zagospodarowania terenu), remontów, przebudów i modernizacji oraz zmiany funkcji obiektów budowlanych, jak i wznoszenia nowych budynków;
- w § 9 ust. 1 pkt 3 lit. j – „wszelkie działania inwestycyjne należy konsultować z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków”;
- w § 9 ust. 1 pkt 4 – „Na tym inwestycyjne terenie wszelkie ewentualne prace należy uzgadniać z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz prowadzić za pozwoleniem na prace archeologiczne i wykopaliskowe.”;
- w § 9 ust. 1 pkt 5 – „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne w jej obrębie podlegają następującemu ustaleniu: Wszelkie zamierzenia inwestycyjne na tym obszarze związane z pracami ziemnymi należy uzgodnić z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Nadzór archeologiczny i ratownicze badania archeologiczne, prowadzone przez uprawnionego archeologa, odbywają się na koszt inwestora. Powyższe pozwolenie konserwatorskie należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.”;
- w § 9 ust. 1 pkt 6 – „Działania konserwatorskie na tym obszarze polegają na ustaleniu nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy zharmonizowanej z zespołem zabytkowym bądź ograniczeniu lub wykluczeniu zabudowy lub innych elementów wysokościowych lub dysharmonizujących. Wszelkie działania inwestycyjne należy konsultować i uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”;
- w § 9 ust. 1 pkt 7 lit. b – „Na terenach zieleni komponowanej obowiązują następujące wymogi konserwatorskie (...)

- na obszarach chronionych wprowadza się zakaz prowadzenia działalności inwestycyjnej bez uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków,
- wszelkie działania na ich terenie, także lokalizację nowych obiektów, należy uzgodnić z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków i wykonywać pod jej kontrolą”,
- w § 9 ust. 1 pkt 7 lit. c – „Na terenie cmentarzy obowiązują następujące wymogi konserwatorskie (...)
- cmentarze te należy uporządkować: zachowane nagrobki zabezpieczyć przed dewastacją o i pozostawić na miejscu, ewentualnie utworzyć dla nich lapidarium lub zachować je w inny uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków sposób”,
- w § 9 ust. 1 pkt 8 – „Wszelkie działania podejmowane przy zabytkach wymagają pisemnego pozwolenia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”,
- w § 9 ust. 1 pkt 9 – „Rewaloryzacja parków wpisanych do rejestru zabytków (odtworzenia dróg i ścieżek, nowe nasadzenia, element małej architektury) może odbywać się wyłącznie za pozwoleniem DWKZ, na podstawie projektu rewaloryzacji, opracowanego przez architekta krajobrazu”,
- w § 9 ust. 1 pkt 10 – „Wszelkie prace budowlane, a także zmiany funkcji obiektów należy uzgadniać z DWKZ.” oraz „Dla obiektów wymienionych w ewidencji zabytków a znajdujących się strefach ochrony konserwatorskiej dodatkowo obowiązują ustalenia sformułowane dla poszczególnych stref, natomiast dla prac remontowych, modernizacyjnych, związanych z rozbudową i przebudową obiektów i prac rozbiórkowych prowadzonych przy zabytkach znajdujących się poza strefami i uwzględnionych w ewidencji należy uzyskać uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków.”

Tak sformułowane obowiązki niewątpliwie pozbawione są podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznać należy za niezgodne z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji konserwatora zabytków (podobnie WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11). Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotu zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków, kwestię pokrywania kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, czy też kwalifikacji osób przeprowadzających badania archeologiczne – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 31, art. 36, art. 37) oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 32 ust. 1 pkt 2, 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 nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Należy również zauważyć, że obowiązek uzgodnienia lokalizacji dominant architektonicznych z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków został umieszczony w § 5 dotyczącym „przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie zaś z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Niezależnie od powyższego, słusznie zwrócił uwagę w skardze Wojewoda na przepisy art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych. Stosownie zaś do jego ust. 3, w studium i planie, o których mowa w ust. 1, 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, że rada może wprowadzić w planie miejscowym dla ustanowionej strefy ochrony konserwatorskiej określone ograniczenia, zakazy i nakazy, które będą zobowiązywały potencjalnych inwestorów do określonego zachowania w celu ochrony znajdujących się na tym obszarze zabytków. Uprawnienie to 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, miałby być inny organ wskazany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Słusznie zatem Wojewoda zarzucił niezgodność z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przepisów zaskarżonej uchwały w takiej części, w jakiej przyznano organowi konserwatorskiemu uprawnienie do postawienia wymogu przeprowadzenia dodatkowych badań lub opracowań studialnych, archeologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, stratygraficznych, dendrologicznych, dendrochronologicznych (§ 9 ust. 1 pkt lit. n) i ustalenia nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy zharmonizowanej z zespołem zabytkowym bądź ograniczeniu lub wykluczeniu zabudowy lub innych elementów wysokościowych lub dysharmonizujących (§ 9 ust. 1 pkt 6). Wymóg przeprowadzenia takich badań, jak i ustalania o gabarytach obiektów i wprowadzania ograniczeń w zabudowie lub zakaz zabudowy może być rozumiany jako nakaz, o którym mowa w art. 19 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy, mający na celu ochronę zabytków znajdujących się na obszarze strefy ochrony konserwatorskiej.

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej odnoszących się do kwestionowanej części unormowań zaskarżonej uchwały, należało stwierdzić nieważność wskazanych w sentencji wyroku przepisów tej uchwały. Przeprowadzona kontrola sądownoadministracyjna wykazała ich sprzeczność z zasadą działania organów państwa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Sąd administracyjny dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały kierował się też dyspozycją przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który przewiduje, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przeprowadzona przez sąd rozpatrujący niniejszą sprawę kontrola przedmiotowego aktu potwierdziła zasadność postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów względem uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym stanie rzeczy, w pełni podziеляjąc stanowisko organu nadzoru, że unormowania zawarte we wskazanych przez Wojewodę fragmentach przepisów zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów prawa oraz uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji.