

II SA/Wr 112/12 - Wyrok WSA we Wrocławiu

Data orzeczenia	2012-05-23	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2012-02-21	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu	
Sędziowie	Ireneusz Dukiel /sprawozdawca/ Mieczysław Górkiewicz Zygmunt Wiśniewski /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6150 Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne	
Skarżony organ	Rada Miasta	
Treść wyniku	*Stwierdzono nieważność aktu prawa miejscowego w części	
Powołane przepisy	Dz.U. 2010 nr 243 poz 1623 art. 39 ust. 3, <i>Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - tekst jednolity.</i> Dz.U. 2003 nr 80 poz 717 art. 15 ust. 2 pkt 4, art. 28 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> Dz.U. 2003 nr 162 poz 1568 art. 5, art. 27, art. 28, art. 31 <i>Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski Sędziowie: Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (spr.) Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz Protokolant: Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 maja 2012 r. sprawy ze skargi Wojewody D. na uchwałę Rady Miejskiej D. z dnia w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego ulicami: I. stwierdza nieważność § 9 ust. 8 zaskarżonej uchwały; II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie wskazanym w pkt. I sentencji niniejszego wyroku; III. zasądza od Rady Miejskiej D. na rzecz strony skarżącej kwotę 240,00 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Rada Miejska D. (w dalszej części zwana "stroną") uchwałą z dnia, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. z 2001 r. Dz. U. Nr 142 poz. 1591 ze zm., zwanej dalej u.s.g) oraz art. 20 pkt 1 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.) oraz w związku z uchwałą Nr Rady Miejskiej D. z dnia r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego ulicami: i po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zespołu miast" (przyjętego uchwałą Rady Miejskiej D. z dniar.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru kwartału wyznaczonego ulicami: w granicach określonych na rysunku planu.

Wojewoda D. w złożonej, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 8 przedmiotowej uchwały, zarzucając, iż istotnie narusza on art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 u.p.z.p. w zw. z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243 poz. 1623 ze zm., dalej w skrócie u.p.b.) i art. 7 Konstytucji oraz § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U Nr 100, poz. 98 ze zm., zwanym dalej załącznikiem do

rozporządzenia). Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w § 9 ust. 1 ww. uchwały strona określiła, że plan obejmuje zespół urbanistyczny - kwartał zabudowy śródmiejskiej, w części z architekturą o charakterze willi miejskiej na działce z zielenią, o wartościach kulturowych i historycznych z przełomu XIX i XX wieku, dla którego ustala się ochronę zabytków w obszarach, oznaczonych na rys. planu - 3 MU i 4 MU, a w kwestionowanym § 9 ust. 8 przedmiotowej uchwały wskazała, że wszelkie zamierzenia, działania remontowe i inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych wymienionych w ust. 1 wymagają uzgodnienia z właściwym urzędem ochrony zabytków, w zakresie ochrony określonym niniejszą uchwałą.

W ocenie Wojewody D. wskazane uregulowanie 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 określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) i stanowi niedopuszczalne powtórzenie oraz modyfikację przepisów ustawowych. Kwestionowany zapis można potraktować jako nakaz określonego postępowania, a mianowicie uzgadniania robót określonych w § 9 ust. 8 z właściwym konserwatorem zabytków- jednakże jak zauważył organ nadzoru- nakaz ten nie może być sprzeczny z przepisami prawa. Zauważył, iż Ustawodawca uregulował problematykę związaną z właściwością organów na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, jak również w jakich przypadkach konieczne jest uzgodnienie z właściwym konserwatorem zabytków, a zatem kwestie te nie powinny zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Ponadto, zdaniem organu nadzoru strona wprowadziła również obowiązek współdziałania organów, do czego także nie była uprawniona. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektonicznej - budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórki oraz zgłaszania wykonywania robót budowlanych zostały już określone przez Ustawodawcę. Wojewoda D. przywołał treść art. 39 ust. 3 u.p.b., zgodnie z którym w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów nie wpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w **gminnej ewidencji** zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim **konserwatorem zabytków**. Organ zauważył, iż w rozpoznawanej sprawie budynki objęte ochroną konserwatorską, są jednocześnie wpisane do wykazu zabytków nieruchomych miasta D., co oznacza, że stosownie do treści art. 39 ust. 3 u.p.b. uzgodnienie z konserwatorem zabytków wymagane jest jedynie w przypadku uzyskania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego. Tymczasem strona postanowiła, że uzgodnienie z konserwatorem wymagane jest w przypadku wszelkich zamierzeń, działań remontowych i inwestycyjnych, co oznacza, że strona dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej. Organ nadzoru przypomniał, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji, bowiem trzeba się liczyć z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Dodał, że ze stanowiskiem takim koresponduje również § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia zgodnie z którym w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Wojewoda D. zaznaczył, że uchwała bardzo szeroko określiła zakres prac, których wykonanie wymaga uzgodnienia z konserwatorem zabytków i jak wynika z rozważań przedstawionych powyżej, nie we wszystkich przypadkach takie uzgodnienie wymagane jest przepisami prawa. Przypomniał, że ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., zwana dalej u.o.z.o.z.) przewiduje sytuacje udziału konserwatora zabytków przy wykonywaniu określonych prac, jednakże nie jest tu wymagane

uzgodnienie tych prac z konserwatorem. Dodał, że dotyczy to sytuacji związanych z wprowadzaniem zmian w zabytku i stanowi o tym art. 27 u.o.z.o.z.: na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku. Podkreślił, że niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5 u.o.z.o.z., właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków zawiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków o: 1/ uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia; 2/ zagrożeniu dla zabytku, niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia; 3/ zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany; 4/ zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości (art. 28 u.o.z.o.z.). Wojewoda D. wskazał, że Ustawodawca reguluje również sytuacje związane z wykonywaniem robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 31 ust. 1a pkt 1 u.o.z.o.z.), a także sytuacje związane z wykonywaniem robót ziemnych lub dokonywaniem zmian charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego (art. 31 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z.). Przypomniał, że w takich sytuacjach osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna zamierzająca przeprowadzić wskazane wyżej czynności jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1 u.o.z.o.z., pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Dodał, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31 ust. 2 u.o.z.o.z.). W przypadkach zatem związanych z obowiązkiem przeprowadzenia badań archeologicznych występuje współdziałanie z właściwym konserwatorem zabytków, oczywiście w potocznym tego słowa znaczeniu, Konserwator nie uzgadnia bowiem niczego w tej sytuacji, a jedynie wydaje decyzję, w której określa zakres niezbędnych badań archeologicznych. Dodał, że niezależnie od powyższego z treści zapisu § 9 ust. 8 uchwały wynika, że wymagane jest uzgodnienie z właściwym konserwatorem w zakresie wskazanym przez uchwałę. Zauważy, że tymczasem (jak wskazano wyżej), kwestie uzgadniania poszczególnych prac budowlanych z konserwatorem zabytków zostały określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ustawie Prawo budowlane.

Rada Miejska D. w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie i wskazała, że określenie w kwestionowanym § 9 ust. 8 ww. uchwały- "wszelkie zamierzenia, działania remontowe i inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych" ma znaczenie szerokie i nie wskazuje na określone, konkretne prace czy roboty budowlane (jak twierdzi organ nadzoru), a zwrot działania remontowe i inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych w tym kontekście wskazuje ogólnie na charakter i zakres przedmiotowy planowanych zamierzeń. Dodała, że zamierzenia właściciela należy zatem odnieść do przyszłego sposobu korzystania z zabytku, w rozumieniu art. 27 u.o.z.o.z. oraz w związku z programem zagospodarowania i dalszego korzystania z zabytku, o których mowa w art. 25 u.o.z.o.z.. Przypomniała, że w przypadku zabytków rejestrowych art. 25 ust. 1 pkt 3 u.o.z.o.z. nakłada wprost na właściciela zabytku obowiązek posiadania uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z zabytku.

Strona podkreśliła, że z kolei wymóg uzgodnienia planowanych zamierzeń w skarżonej uchwale dotyczy obiektów zabytkowych w zakresie ochrony szczegółowo określonej w § 9 uchwały i należy je rozumieć w znaczeniu słownikowym. A zatem uzgodnienie zamierzeń w omawianym kontekście to tyle, co porozumienie w sprawie planowanego sposobu korzystania z zabytku, a także zakresu dopuszczalnych jego zmian, w rozumieniu art. 27 u.o.z.o.z. Zaznaczyła, że uzgodnienie z konserwatorem zamierzeń właściciela zabytku, oznacza merytoryczną akceptację planowanych działań jako właściwych i dopuszczalnych z punktu widzenia celu ochrony zabytku i może mieć formę np. zaleceń konserwatorskich w zakresie korzystania z zabytku oraz dopuszczalnych jego zmian. Dodała, że jeśli na wniosek właściciela, w zakresie korzystania z zabytku nieruchomego i planowanej ingerencji w jego stan istniejący, konserwator zabytków, zgodnie z art. 27 cyt. ustawy w formie pisemnej, przedstawia zalecenia konserwatorskie, to jest to forma merytorycznego określenia możliwości uznania planowanych zamierzeń jako właściwych, a następnie wykonanie prac może nastąpić na podstawie przepisów szczególnych regulowanych ustawą o zabytkach oraz ustawą Prawo budowlane. Strona wskazała, że w takim sensie i w tym przypadku uzgodnienie zamierzeń nie dotyczy koniecznych zezwoleń i uzgodnień formalnych dla wykonywania prac budowlanych i konserwatorskich, na które jedynie wskazuje organ nadzoru, lecz przede wszystkim dotyczy fazy wstępnej, czyli możliwości zagospodarowania zabytku, dopuszczalności planowanych zmian i ich zakresu. Dodała, że złożoność ustalanej w planie miejscowym materii ochrony zabytków, nie pozwala na ustalenie zamkniętego katalogu zakazów i nakazów, które wyczerpią wszystkie możliwe sytuacje, jakie mogą się pojawić w związku z funkcjonowaniem obiektów zabytkowych i zgodnie z utrwaloną praktyką planistyczną w § 9 przedmiotowej uchwały, ustalenie ograniczeń, zakazów i dopuszczeń dla określonych działań, wskazuje w ramach istniejącego prawa, na konieczność oceny merytorycznej określonych w uchwale zamierzeń przez konserwatora zabytków, jako kompetentnego organu umocowanego w tym zakresie ustawą. Podkreśliła, że zwrot "wszelkie zamierzenia" w § 9 ust. 8 ww. uchwały należy odnosić do planowanych działań wskazanych w uchwale jako zasady ochrony dziedzictwa kulturowego. Poinformowała, że w § 9 ust. 1 uchwały wskazano konkretny, oznaczony na rysunku planu, obszar dla ustaleń ochronnych oraz ogólne określenie przedmiotu ochrony zespołu urbanistycznego, jako kwartału zabudowy śródmiejskiej z charakterystyczną zabudową willi miejskiej w zieleni. W ust. 2 zamieszczono listę budynków figurujących w wykazie zabytków nieruchomych miasta. W ust. 3 określono zakres ochrony wskazanych zabytków, z przykładowym wyliczeniem najważniejszych chronionych elementów budynku (z nakazem zachowania i ich rewaloryzacji), decydujących o charakterze, wartości kulturowej i historycznej zabytku. W ust. 4 ustalono zakaz dla instalowania urządzeń technicznych i reklamowych na elewacjach i dachach budynków zabytkowych. W ust. 5 określono dopuszczenie dla szyldów związanych z lokalizacją funkcji w obiekcie jako wyjątek od zakazu umieszczania reklam wg ust. 4. W ust. 6 ustalono zakaz zabudowy w obszarze ochrony (w sąsiedztwie zabytku) dla obiektów gospodarczych. W ust. 7 ustalono ograniczenie dla remontu elewacji, pod warunkiem w szczególności całościowego wykonywania dla obiektu. W ust. 5 i 7 zamieszczono odniesienie do zapisu ust. 8, gdyż w tych przypadkach, zakres zamierzenia właściciela zabytku może wykraczać poza zakres dopuszczalnych zmian i ingerencji w zabytek, które określa konserwator zabytków według art. 27 u.o.z.o.z.. Strona podkreśliła, że w przypadku pozwoleń na budowę i prac budowlanych, udział konserwatora przy ich uzgadnianiu jest oczywisty według ustawy Prawo budowlane, a dla zamierzeń innych realizowanych na podstawie zgłoszenia, w przypadku zabytku według art. 30 ust. 7 ustawy Prawo budowlane konieczne jest działanie w uzgodnieniu z konserwatorem, jeśli zamierzenie może naruszać ustalenia planu lub pogorszenie stanu zabytku. Dodała, że łącznie dla omówionych ustaleń planu w zakresie ochrony konserwatorskiej ustawowym organem, według art. 91 ust. 4 u.o.z.o.z., sprawującym nadzór nad robotami i innymi działaniami przy zabytkach oraz zobowiązany do

współpracy z innymi organami administracji publicznej w sprawach ochrony zabytków - jest wojewódzki konserwator zabytków. Tak więc- zdaniem strony- § 9 ust. 8 uchwały zawiera ogólny nakaz, który nie powtarza ani nie modyfikuje istniejących zapisów regulowanych ustawą i jak wykazano powyżej, jest zgodny z przepisami szczególnymi – ustawa Prawo budowlane i ustawa o ochronie zabytków. Zaznaczyła, że sporny zapis ma ponadto znaczenie i uzasadnienie merytoryczne, gdyż materia ochrony zabytków jest bardzo złożona i dla właściciela zabytku, jako zwykłego odbiorcy planu miejscowego, brak wskazania na właściwy organ w zakresie planowania zamierzeń i prac przy obiektach zabytkowych może doprowadzić do poważnych komplikacji i dodatkowych kosztów przy planowaniu zamierzeń wyłącznie na podstawie ustaleń planu i bez wcześniejszego porozumienia z konserwatorem. Strona podkreśliła, że projekt uchwały, z kwestionowanym przez organ nadzoru prawnego zapisem, został uzgodniony z D. Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w zakresie zgodności uchwały z przepisami o ochronie zabytków.

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 (t. jedn. z 2012 r. Dz. U. poz. 270, zwanej dalej p.p.s.a.), 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 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Sąd uznał, że skarga Wojewody D. jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

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. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. 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).

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 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 u.o.z.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań

ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi 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.

Zgodzić się należy z Wojewodą D., że określenie przez Radę Miejską D. w § 9 ust. 8 zaskarżonej uchwały obowiązku uzgodnienia z właściwym urzędem ochrony zabytków, w zakresie ochrony określonym tą uchwałą, wszelkich zamierzeń, działań remontowych i inwestycyjnych dotyczących obiektów zabytkowych wymienionych w ust. 1, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stanowi to również niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację przepisów u.o.z.o.z. oraz u.p.b. Podkreślić należy, iż wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno -budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie inwestycyjnym związanym z zabytkiem zostały kompleksowo uregulowane przepisami ww. ustawach.

Wymogi dotyczące konieczności ochrony zabytków, które powinien spełnić inwestor, aby uzyskać stosowne pozwolenie organu administracji architektoniczno – budowlanej zostały określone w u.p.b., w której to art. 2 ust. 2 pkt 3 zawarta została zasada, że ustawa ta nie narusza przepisów m.in. u.o.z.o.z. Potwierdzenie tej deklaracji znajduje się m.in. w art. 39 tej ustawy, którego ust. 3 stanowi, że w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w **gminnej ewidencji zabytków**, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Powyższy przepis rangi ustawowej - określający w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej – w żadnym razie nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest nadto rozszerzenie zakresu jego normowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdyż lokalny prawodawca obowiązek uzgodnienia z właściwym urzędem ochrony zabytków rozciągnął na wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami podejmowanymi w **wyznaczonym w planie obszarze obejmującym historyczny zespół urbanistyczny**. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy w zakresie uzgadniania podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania takiego uzgodnienia wprost o tym stanowi w przepisach ustawy, jak ma to miejsce w powyższym przepisie prawa budowlanego. Dla przyjętych w zaskarżonej uchwale rozwiązań, kompetencji do ich podjęcia próżno również szukać w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tym kontekście wskazać należy na art. 36 tej ustawy, w którym to ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz na art. 31, który stanowi, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych (których zakres jest ustalany decyzją przez wojewódzkiego konserwatora zabytków) istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia

zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Przepisy przywołanej ustawy przewidują sytuacje udziału konserwatora zabytków przy wykonywaniu określonych prac, jednakże nie jest tu wymagane uzgodnienie tych prac z konserwatorem, i tak np. w art. 27 u.o.z.o.z. wskazano, że na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku. Nadto niezależnie od obowiązków wynikających z opieki nad zabytkami, określonych w art. 5 u.o.z.o.z., właściciel lub posiadacz zabytku wpisanego do rejestru lub zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków ma obowiązek zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w sytuacjach enumeratywnie wymienionych w art. 28 u.o.z.o.z. dotyczących zabytku. Skoro zatem materia dotycząca ochrony zabytków została w sposób kompletny uregulowana przepisami ustawy, to brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w aktach prawa miejscowego. 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 rezultacie należy zgodzić się ze stroną skarżącą, że regulowanie powyższych kwestii w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 15 ust 2 pkt 4 u.p.z.p. stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy oraz nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną aktami wyższego rzędu. Niewątpliwie rada gminy nie jest upoważniona do regulowania tego co zostało już uregulowane przepisami ustawowymi, a wychodząc poza zakres upoważnienia narusza konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa. Nadto powielanie regulacji zawartej w innym akcie normatywnym jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia. Istotne bowiem jest, że skoro akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny i dla uzupełnienia przepisów powszechnie obowiązujących, to muszą być pozbawione powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach rangi ustawowej. Prawo miejscowe powinno zawierać nowe treści normatywne, a nie powtarzać tego co zostało już przez ustawodawcę uregulowane. Powtarzane innych przepisów, za innymi aktami prawnymi, pozbawia akt prawa miejscowego charakteru normatywnego. Jeżeli do tego przepis ustawowy jest nie tylko powtórzony ale i zmodyfikowany, to wówczas mamy do czynienia z nieuprawnioną ingerencją w materię regulowaną ustawowo.

W tym stanie rzeczy argumentacja Rady Miejskiej D. zawarta w odpowiedzi na skargę jest całkowicie nietrafna. Niczym nieuprawnione jest także przekonanie Rady, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma być kompendium wiedzy dla przyszłego inwestora ("brak wskazania na właściwy organ w zakresie planowania zamierzeń i prac przy obiektach zabytkowych może doprowadzić do poważnych komplikacji i dodatkowych kosztów przy planowaniu zamierzeń"), bowiem potencjalny inwestor (zwłaszcza na terenach objętych ochroną konserwatorską) sam zobowiązany jest oprócz lektury miejscowego planu zapoznać się także z obowiązującą materią prawną regulującą dziedzinę dotyczącą planowanej inwestycji. Gmina Miejska D. i D. Wojewódzki Konserwator Zabytków nie zostali zwolnieni z obowiązku działania na podstawie przepisów prawa oraz stania na straży praworządności, w tej sytuacji twierdzenie, że kwestionowany zapis był między nimi uzgodniony, nie mógł z oczywistych względów stanowić uzasadnienia przyjęcia takiego zapisu w przedmiotowej uchwale.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, orzekł jak w punkcie I sentencji.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w zakresie wskazanym w punkcie I oparto na treści art. 152 p.p.s.a. (punkt II sentencji). O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a. (punkt III sentencji)
