



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 4260

WYROK NR II SA/WR 3/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 marca 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich

z dnia 26 czerwca 2014 r. nr XLV/481/14

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baranowice - Bliż, dla terenów w północno-wschodniej części obrębu

- I. stwierdza nieważność § 7 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 we fragmencie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski”, § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz ust. 2 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w punkcie pierwszym wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w Kątach Wrocławskich na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 26 czerwca 2014 r. (nr XLV/481/14) w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baranowice – Bliż, dla terenów w północno-wschodniej części obrębu.

W petitum skargi skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 7 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 we fragmencie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski”, § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz ust. 2 pkt 4 lit. b, a także zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda w pierwszej kolejności wyjaśnił, że z uwagi na upływ terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego koniecznym było złożenie niniejszej skargi, gdyż w toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”), w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a także art. 19 ust. 3, art. 31 ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm. – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia uchwały).

Precyzując powyższe Wojewoda wskazał, że w § 7 uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. W pkt 1 tego paragrafu ustalono ochronę stanowiska archeologicznego 3/74 AZP 81-27 w granicach, którego obowiązuje nakaz, iż „zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych” (lit. a). Natomiast w pkt 2 ustalono w granicach obszaru objętego zmianą planu strefę ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, w której obowiązuje „wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi”.

Uprawnienie Rady Miejskiej 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 art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z jego brzmieniem osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo
- 2) roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego – jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków (ust. 1a). Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa wyżej, 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 (ust. 2).

Zdaniem Wojewody uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążą na osobach, które będą prowadziły prace ziemne w granicach stanowiska archeologicznego, jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Oczywiście jakkolwiek ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, to 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 stanowić materii ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego, co znajduje swoje uzasadnienie w postanowieniach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Oceniając zgodność z prawem § 7 pkt. 2 uchwały Wojewoda zwrócił uwagę na to, iż 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 usta-

leniami 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. Przyznane organowi planistycznemu uprawnienie nie może być jednak realizowane w ten 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.

Wobec powyższego zadaniem Wojewody za niezgodny z art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy uznać § 7 uchwały w takiej części, w jakiej zobowiązano organ konserwatorski do określenia zakresu badań archeologicznych, niezbędnych do przeprowadzenia w strefie ochrony konserwatorskiej. Brak jest bowiem prawnej możliwości scedowania 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 fragment § 7 kontrolowanej uchwały. Ponadto, skarżący zauważył, że brak jest uprawnień ze strony Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich do nakładania jakichkolwiek zadań na organ konserwatorski w drodze wydawanych przez siebie aktów. Zadania te wynikają wprost z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i tylko one stanowią podstawę działań konserwatora.

Ustosunkowując się do wyjaśnień udzielonych w toku postępowania przez Burmistrza Miasta i Gminy Kąty Wrocławskie Wojewoda wyjaśnił, że ocena kwestionowanych przepisów uchwały nie może być zależna od ewentualnego stanowiska organu uzgadniającego. Jedynym jej kryterium jest bowiem zgodność z przepisami ustawowymi.

Motywuując z kolei zasadność stwierdzenia nieważności § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz § 11 ust. 2 pkt 4 lit. b zaskarżonej uchwały Wojewoda podał, że w pierwszym z przepisów w ramach ustaleń dotyczących zasad i standardów zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, obowiązujących na terenach oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami 1MN i 2MN, dopuszczono lokalizację maksymalnie jednego towarzyszącego budynku usługowego na działce, zaś w drugiej z wymienionych regulacji wprowadzono jako zasadę i standard zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1M, dopuszczenie lokalizacji maksymalnie jednego towarzyszącego budynku produkcyjnego na działce. Kwestionowane przepisy podjęte zostały w oparciu o art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. Ponadto, nie bez znaczenia był tu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Uwzględniając wymóg określenia zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego organowi stanowiącemu jednostki samorządowej przyznano szereg instrumentów, mających służyć realizacji tego założenia, takich jak na przykład określenie w planie miejscowym maksymalnej powierzchni, intensywności czy wysokości zabudowy (art. 15 ust. 2 ustawy w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587). Zapobieganiu nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy służy również fakultatywna kompetencja przewidziana w przepisie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zdaniem Wojewody w zakwestionowanych przez niego postanowieniach uchwały wprowadzono ograniczenia, które stanowią nieuzasadnioną ingerencję w sferę wykonywania prawa własności. Przejawia się ona tym, że właściciel nieruchomości po wybudowaniu jednego budynku nie będzie miał możliwości dalszej zabudowy, nawet wówczas gdy zabudowa pozostałej części działki miałaby spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone w miejscowym planie. Tymczasem przepisy ustawy, przyznające gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie mają charakteru arbitralnego, z uwagi na co niedopuszczalna jest dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. Przywołując art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, jak też brzmienie art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Wojewoda wskazał, że wprawdzie władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie w jakim nie narusza to istoty tego prawa, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy. Wprowadzenie w planie wszelkich ograniczeń w wykonywaniu prawa własności musi znaj-

dawać uzasadnienie w istnieniu celu publicznego, którego osiągnięcie nie jest możliwe poprzez zastosowanie metod o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki.

Zdaniem skarżącego w niniejszej sprawie doszło do naruszenia proporcji pomiędzy uzasadnionym interesem publicznym a uprawnieniem jednostki, które to polega na nieuzasadnionym i koniecznym z punktu widzenia wyznaczonego celu publicznego ograniczeniu prawa własności. W ocenie Wojewody w analizowanej sytuacji potrzeby wspólnoty lokalnej są możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi kreowania ładu przestrzennego wyrażonych wprost w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oraz § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym cel kształtowania ładu przestrzennego czy zapewnienia prawidłowego sposobu zagospodarowania terenu może być realizowany bez konieczności wprowadzenia dodatkowej regulacji, ograniczającej użytkowanie terenu, polegającej na dopuszczeniu budowy tylko jednego budynku usługowego czy produkcyjnego na jednej działce.

Ponadto, Wojewoda zauważył, że poprzez ustanowiony zakaz może dojść do sytuacji, w której gmina zmusza niejako inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie stanowi dodatkowe obciążenie dla właściciela gruntu nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego na danym terenie.

W odpowiedzi Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uznała skargę Wojewody podzielając w całości zaprezentowaną przez niego argumentację. Nadmieniła przy tym, że postanowienia § 7 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 w fragmencie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski” zostały sformułowane na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a intencją lokalnego prawodawcy była ochrona zabytków znajdujących się w granicach obszaru opracowania. Z kolei postanowienia § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz ust. 2 pkt 4 lit. b miały na celu poprawne oszacowanie chłonności terenu oraz określenie zapotrzebowania w wodę i ilość odprowadzanych ścieków oraz odpadów komunalnych, jak również szacunkową ilość pojazdów samochodowych i związaną z tym przepustowość poszczególnych dróg obsługujących dany teren.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 17 marca 2015 r. pełnomocnik skarżącego oświadczyła, że popiera skargę i wnioski w niej zawarte.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

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

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm., dalej u.p.z.p.) zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP 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 samo-

rządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda różnicowanie ich treści, ale to różnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 26 czerwca 2014 r. (nr XLV/481/14) w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Baranowice – Bliż, dla terenów w północno-wschodniej części obrębu. Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zaskarżone i wskazane w petitum skargi przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia zostały podjęte z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc dotyczące zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

W § 7 określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, lokalny prawodawca w pkt 1 lit. a przyjął, że ustala się ochronę stanowiska archeologicznego 3/74 AZP 81-27, w granicach którego zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych, natomiast w pkt 2 Rada Miejska w Kątach Wrocławskich uregulowała, że „w granicach obszaru objętego zmianą planu, ustala się strefę „OW” ochrony zabytków archeologicznych, w granicach której obowiązuje wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski, dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi”.

W ocenie Sądu zasadnie skarżący organ nadzoru zarzucił, iż § 7 pkt 2 we fragmencie „w zakresie określonym przez organ konserwatorski” narusza przepis art. 19 ust. 3 wskazywanej wcześniej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, obligujący organ uchwałodawczy gminy do ustalenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zależności od potrzeb, stref ochrony konserwatorskiej, obejmujących obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

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

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

Należy zatem uznać racje Wojewody Dolnośląskiego zarzucającego, że wynikającą z treści § 7 pkt 2 w przywołanym fragmencie, a dotyczącą inwestycji związanych z pracami ziemnymi powinność przeprowadzenia badań archeologicznych można zakwalifikować jako nakaz dozwolony przepisem art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale nie można korzystając z niedozwolonej subdelegacji upoważnić organu konserwatorskiego do kształtowania i konkretyzowania ograniczeń zachowań potencjalnych inwestorów w strefie ochrony konserwatorskiej poprzez określenie zakresu badań archeologicznych, których przeprowadzenie jest wymagane w granicach tej strefy.

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

Działanie takie jest nadto nie do pogodzenia z określoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu, wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że gmina wykonując we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne z jednej strony ma zagwarantowaną samodzielność, która podlega ochronie, ale z drugiej strony granicą tejże samodzielności jest sprzeczność z prawem,

a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem, co w procedurze planistycznej przejawia się tym, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi niezgodny.

Mając na względzie powyższe nie sposób także nie podzielić twierdzeń Wojewody co do konieczności stwierdzenia nieważności § 7 pkt 1a. Przepis ten statuuje wymóg przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych w sytuacji gdy zamierzenie inwestycyjne związane jest z pracami ziemnymi. Wprowadzenie przez radę gminy kontrolowanego zapisu, stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) oraz zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, a dokładniej art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który statuuje zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie należy przeprowadzić w związku z realizacją zamierzenia inwestycyjnego. Uregulowanie bowiem drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciążyą na osobach, które będą prowadziły prace ziemne w granicach stanowiska archeologicznego jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. 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. Nie może także zostać uznane za uzasadniające zawarcie niniejszego unormowania w treści planu wyjaśnienie strony przeciwnej odnośnie do wypełnienia realizacji wymogów, wynikających z uzgodnienia Wojewódzkiego Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków.

Sąd uznał również za uzasadniony sformułowany przez skarżącego zarzut względem § 11 ust. 1 pkt 4 lit. a oraz ust. 2 pkt 4 lit. b kontrolowanej uchwały. Powyższe regulacje zawarte zostały wśród postanowień dotyczących przeznaczenia terenów, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla obszarów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami: 1MN i 2MN oraz 1M. W pierwszej regulacji lokalny prawodawca dla terenu zabudowy mieszkaniowej i jednorodzinnej dopuścił lokalizację maksymalnie jednego towarzyszącego budynku usługowego na działce, natomiast w drugim z przywołanych przepisów wskazał, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej oraz zagrodowej z dopuszczeniem produkcji nieuciążliwej dopuszcza się lokalizację maksymalnie jednego towarzyszącego budynku produkcyjnego na działce. Postanowienia te – jak zasadnie zauważył Wojewoda – zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. W tym kontekście należy przede wszystkim wyjaśnić, że z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wynika wola ustawodawcy pozostawienia organom uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego przy jednoczesnym jednak obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Zgodnie bowiem z przywołanym już art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co też przesądza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa. Przyznanie więc gminie władztwa planistycznego nie oznacza, że sposób i tryb kształtowania ładu przestrzennego pozostawiony został wyłącznemu uznaniu gminy. Przeciwnie – uchwała rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, który jak wynika z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP jest źródłem prawa, choć jego obowiązywanie jest ograniczone pod względem terytorialnym do obszaru gminy. Uchwała taka, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie do tworzenia aktów prawa miejscowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych. Poszanowanie to oznacza również, że interpretacja przepisów prawa miejscowego nie może dokonywać się w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 430/08), w tym art. 2, art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji RP. Oczywiście jest przy tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę prawa własności, wprowadzając nie tylko możliwość, ale i zakaz zabudowy nieruchomości, lub też to ograniczając. Jednakże samodzielność gminy w tejże materii nie może niweczyć praw indywidualnych. Przepis z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje bowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego oraz potrzeby interesu publicznego, ale również nakazuje respektować prawo własności.

Zakwestionowane przez skarżącego regulacje ograniczające prawo zabudowy nieruchomości stanowią wyraz przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego. Za zasadnością ich wprowadzenia nie może bowiem przemawiać prezentowana przez organ argumentacja, iż celem niniejszego przepisu jest poprawne oszacowanie chłonności terenu, co ma przyczynić się do prognozowania zapotrzebowania w media wodno – kanalizacyjne oraz obsługę komunikacyjną terenu. W rozpatrywanym przypadku, analiza przedłożonej wraz ze skargą doku-

mentacji planistycznej nie pozwala przyjąć, że osiągnięcie powyżej wyrażonych zadań i celów nie będzie możliwe do uzyskania przy zastosowaniu ograniczeń w wykonywaniu prawa własności o niższym stopniu ingerencji w uprawnienia jednostki. Poza ogólnym sformułowaniem zadań, jakie przepisy prawa nakładają na wspólnotę samorządową jaką jest Gmina, nie wykazano, że w tym konkretnym przypadku, potrzeby wspólnoty lokalnej nie będą możliwe do zrealizowania przy użyciu narzędzi służących kreowaniu ładu przestrzennego, które wynikają wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. Ponadto – jak słusznie zauważył skarżący – ustanowienie niniejszego zakazu może prowadzić do sytuacji, w której inwestor będzie zmuszony do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie stanowi jednak niczym nieuprawnione obciążenie i ograniczenie dla właściciela gruntu, nie będąc jednocześnie gwarancją zachowania ładu przestrzennego.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 p.p.s.a., a orzeczenie o kosztach postępowania uzasadnione jest treścią art. 200 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw.

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