

Sygn. akt II SA/OI 91/24



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 maja 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodnicząca	sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Piotr Chybicki asesor WSA Grzegorz Klimek
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Sylwia Chodorowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 maja 2024 r.

sprawy ze skargi

na uchwałę Rady Gminy Kozłowo

z dnia 29 czerwca 2022 r. nr LX/444/2022

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębach geodezyjnych Siemianowo, Kownatki

- I. **stwierdza nieważność § 7 ust. 1. pkt 3) zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały w odniesieniu do działek ewidencyjnych nr: 9/67, 9/68, 9/69, 9/70 i 9/64, obręb geodezyjny Kownatki, gmina Kozłowo;**
- II. **zasądza od Gminy Kozłowo na rzecz skarżącego kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych), tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Wyrok jest prawomocny

od dnia: 11 lipca 2024 r.
A. Bruch
podpis st. referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY
SEKRETARZ SĄDOWY
Sylwia Chodorowska

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2023 r. (dalej jako: „skarżący”), reprezentowany przez adwokata, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem organu, uchwałę Rady Gminy Kozłowo z dnia 29 czerwca 2022 r. nr LX/444/2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych obszarów w obrębach geodezyjnych Siemianowo, Kownatki. Wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części treści graficznej - w całości, ewentualnie w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr 9/67, 9/68, 9/69, 9/70 i 9/64, położonych w miejscowości Kownatki, obręb Kozłowo, gmina Kozłowo. Skarżący podał, że jest współwłaścicielem wymienionych działek. Zarzucił, że plan miejscowy w części tych działek jest niezgodny z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kozłowo, w szczególności załącznikiem nr 4 do uchwały Rady Gminy Kozłowo nr LIX/437/2022 z 27 czerwca 2022 r., zawierającym część graficzną studium. Skarżący wyjaśnił, że obszar wymienionych działek został w większości objęty w zaskarżonym planie oddziaływaniem stanowiska archeologicznego. Natomiast w zapisach studium działki te nie znajdują się w bezpośrednim oddziaływaniu stanowisk archeologicznych. Skarżący podał, że zwrócił się do Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości co do istnienia stanowisk archeologicznych na ww. nieruchomościach. Załączył do skargi pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z 23 sierpnia 2023 r., w którym organ ten wyjaśnił, że na nieruchomościach skarżącego nie ma zaewidencjonowanych stanowisk archeologicznych. Stanowiska archeologiczne nr V AZP 32-59/30 oraz nr III AZP 32-59/23 zlokalizowane są w sąsiedztwie części działek, co powoduje, że nie ma żadnych ograniczeń wynikających z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami odnośnie do planowanej zabudowy na ww. nieruchomościach. Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Konserwator Zabytków zaznaczył, że uzgodnił miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - postanowieniem z 31 marca 2022 r. z warunkiem prawidłowego oznaczenia na załączniku graficznym właściwej lokalizacji stanowisk archeologicznych oraz ich prawidłowego oznaczenia. Konserwator oświadczył, że „Gmina Kozłowo nie dostosowała się do ww. warunków.” W konsekwencji stwierdzenia sprzeczności uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z postanowieniami studium i niedostosowania się Gminy Kozłowo do przywołanego postanowienia, Konserwator Zabytków wystąpił

do Gminy Kozłowo z informacją o konieczności przystąpienia do zmiany uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Wójta Gminy Kozłowo wniósł o jej oddalenie i rozpatrzenie skargi w trybie uproszczonym. Podniósł, że zgodnie z ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U z 2022 poz. 840) formą ochrony zabytków są m.in. ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym gmina może w ramach swoich kompetencji, niezależnie od dokumentów nadrzędnych lub działania innych organów, samodzielnie wskazać obszary i obiekty zabytkowe. Ich ochrona ustanowiona na podstawie planu miejscowego jest równorzędna z ochroną ustanowioną na podstawie działań służb konserwatorskich, w tym wojewódzkiego konserwatora zabytków. Jednocześnie radca prawny przyznał, że w aktualnej sprawie wyjaśnienia wymaga tok sporządzania planu miejscowego. Zaznaczył, że przy sporządzaniu planu organ wziął pod uwagę zapisy studium i w przeciwieństwie do skarżącej nie dopatrył się w tym zakresie kolizji z jego ustaleniami. Stwierdził, że na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż dokument kierownictwa wewnętrznego sporządzany jest na mapach w skali 1:25000, gdzie precyzja rozmieszczenia elementów rysunku jest „przybliżona”. Nie może być w takiej sytuacji mowy o powielaniu bezrefleksyjnym ustaleń studium i przenoszeniu jego ustaleń do planu miejscowego, który to dokument realizowany jest w skali 1:1000. Tym samym precyzja tego dokumentu jest znacząco większa. Radca prawny zauważył też, że Wojewódzki Konserwator Zabytków pozytywnie uzgodnił projekt planu i w sposób lakoniczny wskazał na konieczność dostosowania lokalizacji stanowisk AZP do potencjalnych lokalizacji, które znajdują się w zasobach konserwatorskich. Zdaniem pełnomocnika, z uwagi na jakość i precyzję posiadanych przez Konserwatora dokumentów, rozmieszczenie stanowisk uznać należy za przybliżone ze względu na fakt, iż graficzne odniesienie przestrzenne ich lokalizacji jest ujęte na kopiach map w skali 1:10000, które to rysunki nie są nawet mapami ewidencyjnymi, a wyłącznie graficznym odzwierciedleniem topografii terenu.

Mając na uwadze powyższe, pełnomocnik organu stwierdził, że nie sposób przyjąć, że w niniejszej sprawie skarżący wykazał, aby Gmina Kozłowo naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nadużyła swojego władztwa planistycznego, zatem skarga powinna podlegać oddaleniu. Na marginesie wskazał, że Gmina podejmuje działania w celu precyzyjnego wyjaśnienia sprawy. W tym zakresie zostanie podjęta uchwała o przystąpieniu do zmiany planu m.in. na wskazanym przez skarżącego terenie.

Pozwoli to na formalne uruchomienie procedur opinii i uzgodnień projektu planu m.in. z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Celem tych działań będzie ostateczne określenie lokalizacji stanowisk archeologicznych w obrębie Siemianowo.

Pismem z dnia 11 marca 2024 r. pełnomocnik skarżącego wniósł o przeprowadzenie rozprawy.

Na rozprawie w dniu 7 maja 2024 r. pełnomocnik skarżącego poparł wniesioną skargę i wniósł o zasądzenie kosztów.

Pełnomocnik organu oświadczył, że pozostawia rozstrzygnięcie do uznania sądu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej jako: „u.s.g”) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Na podstawie art. 53 § 2a p.p.s.a. skargi na uchwały lub zarządzenia organów gminy mogą być wnoszone w każdym czasie.

Na tle art. 101 ust. 1 u.s.g. wypracowane zostało w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym strona skarżąca musi wykazać, że zaskarżona uchwała wpływa na sferę materialnoprawną strony, pozbawiając pewnych uprawnień gwarantowanych przepisami prawa materialnego albo uniemożliwiając ich realizację (por. wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r. sygn. akt I OSK 1016/09, wyrok WSA w Gdańsku z 22 października 2008 r. sygn. akt II SA/Gd 492/08, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 września 2010 r. sygn. II SA/Go 476/10, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: „CBOSA”). W tym kontekście skarżący dostatecznie wykazał w skardze, że plan miejscowy obejmuje ustaleniami jego działki i określa dopuszczalny sposób ich zagospodarowania, wprowadzając tym samym ograniczenia w wykonywaniu przysługującego mu do wymienionych działek prawa własności, ugruntowanego w art. 64 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego. To zaś oznacza, w świetle przywołanej normy art. 101 ust. 1 u.s.g., że skarżący jest legitymowany do wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę i zaistniały warunki kontroli legalności zaskarżonego planu przez Sąd.

Zaznaczyć przy tym trzeba, że skarżący może kwestionować ustalenia planu tylko w ramach własnego interesu prawnego. Zakres interesu prawnego wynika zaś z prawa, jakie przysługuje skarżącemu do nieruchomości objętych zaskarżonym aktem. Tym samym skarżący mógł realizować swoje prawo do sądu w tej sprawie w granicach

przysługujących mu uprawnień właścicielskich do działek położonych na obszarze uchwalonego planu. Interpretacja taka potwierdzona została w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r. sygn. akt SK 76/06 orzekającym o zgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W motywach tego orzeczenia Trybunał wyraźnie wskazał, iż skarga w trybie art. 101 u.s.g nie ma charakteru *actio popularis* – podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równoczesne naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie (np. właściciel nieruchomości położonej na terenie gminy), a naruszenie to musi wynikać z właściwej regulacji materialnoprawnej. W związku z tym wnoszący skargę może działać tylko w swoim interesie i nie może kwestionować ustaleń co do obszarów, które nie oddziałują na jego interes prawny i co do których innym uprawnionym przysługuje prawo do wniesienia skargi.

Uznanie naruszenia interesu prawnego skarżącego daje mu prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na przedmiotowy akt. Nie oznacza to jednak automatycznie zasadności skargi. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. tylko uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zatem skuteczność skargi jest uzależniona od tego, czy wraz z naruszeniem interesu prawnego skarżącego doszło do naruszenia przez właściwe organy norm prawa materialnego czy procesowego, mających zastosowanie przy uchwalaniu planu miejscowego. Obowiązek uwzględnienia skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Obowiązku takiego nie ma natomiast wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie władztwa.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami

i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2022 poz. 503 ze zm., dalej jako: „u.p.z.p.”), w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Unormowanie to wprowadza sankcję nieważności aktu planistycznego za określone w nim naruszenia. Przesłankę ku temu stanowi: istotne naruszenie zasad lub istotne naruszenie trybu sporządzania studium lub planu miejscowego. W doktrynie przyjmuje się, że tryb sporządzania aktu planistycznego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia tych aktów. W przypadku planu miejscowego są to czynności (kolejne etapy) określone w art. 14 - 20 u.p.z.p. Zaniechanie którejś z czynności może stanowić istotne naruszenie trybu, skutkujące nieważnością uchwały w całości lub części. Natomiast co do zasad sporządzania planu, o których wspomina art. 28 ust. 1 u.p.z.p., to nie zostały one w ustawie skatalogowane. Do pojęcia zasad odwołuje się art. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zasady sporządzania planu miejscowego, jak podnosi się w orzecznictwie i doktrynie, powinny być interpretowane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem problematyki merytorycznej związanej ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki). O istotności naruszenia zasad lub trybu decyduje wpływ stwierdzonego naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego (zwłaszcza właścicieli nieruchomości) zagwarantowane im przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob.: Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 251-253). Chodzi tu o wadę kwalifikowaną, z powodu której cały akt lub jego część nie powinna wejść w ogóle do obrotu prawnego.

Podnieść należy, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Kontrola sądu

administracyjnego w tym przedmiocie nie może więc dotyczyć celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

W rozpoznawanej sprawie skarżący zarzucił, że ustalenia planu miejscowego dla jego działek, oznaczonych symbolem MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, są sprzeczne z ustaleniami obowiązującego studium w związku z oznaczeniem na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały, Obszaru Stanowiska Archeologicznego AZP. Na terenie skarżonego planu miejscowego, zgodnie z rysunkiem planu, wyodrębnione zostały dwa takie obszary bez uszczegółowienia oznaczenia stanowiska archeologicznego. Z kwestionowanymi ustaleniami na rysunku planu koresponduje § 7 ust. 1 pkt 3 części tekstowej zaskarżonej uchwały, w którym nakazano zachowanie i ochronę stanowiska archeologicznego: nr obszaru – AZP 29-59, nr stanowiska archeologicznego w miejscowości IV, nr stanowiska archeologicznego na obszarze AZP- 1 (lit. a) oraz stanowiska archeologicznego: nr obszaru – AZP 29-59, nr stanowiska archeologicznego w miejscowości V, nr stanowiska archeologicznego na obszarze AZP- 2 (lit. b). Z treści zaskarżonej uchwały nie wynika co oznacza: „miejscowość IV”, „miejscowość V”. Nie wiadomo więc które dokładnie stanowisko archeologiczne wskazano w miejscowym planie na terenie działek skarżącego. Przy czym z porównania części graficznej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kozłowo (załącznik nr 3 do uchwały nr LIX/437/2022 z 27 czerwca 2022 r. – uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego) z rysunkiem zaskarżonego planu miejscowego wynika, że sporny obszar stanowiska archeologicznego nie pokrywa się, jest różny. W części graficznej studium oznaczenie obszaru stanowiska archeologicznego znajduje się wyraźnie poza terenem działek skarżącego. Poza tym w części tekstowej studium, na stronie 52 w pkt 4.3 Tabela 8 przedstawiono wykaz stanowisk archeologicznych na terenie gminy Kozłowo. Wśród nich nie ma stanowisk wymienionych w treści § 7 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały. Dlatego zgodzić należy się ze skarżącym, że plan miejscowy w analizowanym zakresie sprzecznie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kozłowo zlokalizował na terenie działek skarżącego stanowisko archeologiczne, wbrew obowiązującym przepisom.

W dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowiął, że plan

miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Unormowanie to wymagało zachowania spójności pomiędzy treścią studium i planem miejscowym. Przepis ten korespondował z art. 14 ust. 5 i art. 15 ust. 1 u.p.z.p. zobowiązującymi organ wykonawczy gminy przed wszczęciem procedury uchwałodawczej do wykonania analizy stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium i opracowania projektu planu miejscowego zgodnego z zapisami studium. Art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowił w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Treść tych przepisów wskazuje jasno, że ustalenia planu miejscowego nie mogą być sprzeczne z ustaleniami studium. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego mają być konsekwencją zapisów studium. Zwrócić należy uwagę, że w myśl art. 9 ust. 2 u.p.z.p., to wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, a rada gminy go uchwała (art. 12 ust. 1 ustawy). Rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie (szczegółowości) związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a mianowicie od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Podstawę stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008r., sygn. akt II OSK 34/08, publ. w CBOSA).

Zważyć należy, że poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności uwarunkowania wynikające ze: stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków (art. 10 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.), występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p.); określa się też obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.).

W studium dokonuje się zatem kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich

przeznaczenia. Bezpodstawne jest twierdzenie pełnomocnika gminy, że skoro ustalenia studium przedstawiane są w formie graficznej na mapie w skali 1:25000 to rozmieszczenie poszczególnych elementów następuje w studium w przybliżeniu. Już na etapie uchwalania studium nie może być wątpliwości jakie uwarunkowania faktyczne i prawne istotne dla zagospodarowania przestrzennego występują na konkretnym terenie. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd o niedopuszczalności interpretowania postanowień studium przez późniejsze zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projekt planu miejscowego ma bowiem odzwierciedlać ustalenia studium, a nie je kształtować (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1248/14 i powołana tam orzecznictwo, publ. w CBOSA).

W omawianym zakresie, tj. ustalania obszaru stanowiska archeologicznego oraz zasad jego ochrony, gmina nie miała dowolności. Organ wykonawczy gminy musiał w tym zakresie współpracować z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Na podstawie art. 11 pkt 5 lit. c) u.p.z.p., na etapie uchwalania studium, organ wykonawczy gminy obowiązany był wystąpić o opinię dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie studium do właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 3, 5, 6, 9 do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: prowadzenie rejestru i wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz gromadzenie dokumentacji w tym zakresie; sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych; organizowanie i prowadzenie kontroli w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; współpraca w sprawach ochrony zabytków z innymi organami administracji publicznej. Z unormowań tych wnioskować należy, że wojewódzki konserwator zabytków jest organem mającym najpełniejszą wiedzę na temat obszaru zaewidencjonowanego stanowiska archeologicznego. Dlatego współpraca organu wykonawczego gminy z wojewódzkim konserwatorem zabytków jest istotna zwłaszcza w procesie wprowadzania do planu miejscowego ustaleń dotyczących obszarów podlegających ochronie konserwatorskiej. Na etapie uchwalania planu miejscowego, stosownie do art. 17 pkt 6 lit. b) tiret ósme i pkt 9 u.p.z.p., wójt gminy zobowiązany był uzgodnić projekt planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a następnie wprowadzić zmiany wynikające z dokonanych uzgodnień. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest

pogląd, że postanowienie w przedmiocie uzgodnienia ma charakter współdecydowania. Co do zasady stanowisko wyrażane w formie uzgodnienia ma charakter wiążący w odniesieniu do warunków określonych przez organ uzgadniający i powinno znaleźć odzwierciedlenie w treści planu miejscowego (por. wyroki NSA z: 4 października 2012 r. sygn. akt II OSK 1021/11; 25 lutego 2010 r. sygn. akt II OSK 425/09; 13 stycznia 2009 r. sygn. akt II OSK 1792/07; z 4 czerwca 2019 r. sygn. akt II GSK 299/1, z 27 marca 2024 r. sygn. akt II OSK 1680/21, publ. w CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia procedury uchwalania planu w zakresie uzgodnienia projektu planu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W aktach administracyjnych sprawy znajduje się postanowienie Warmińsko-Mazurskiego Konserwatora Zabytków z 31 marca 2022 r., którym organ ten uzgodnił projekt planu z warunkiem aktualizacji lokalizacji na mapie stanowisk archeologicznych i weryfikacji prawidłowego oznaczenia stanowisk archeologicznych w treści m.p.z.p. Obligowało to organ planistyczny do dokonania poprawek treści projektu planu w części tekstowej i graficznej, i do wystąpienia o ponowne uzgodnienie w celu potwierdzenia prawidłowości ustaleń w podanym zakresie. W aktach planistycznych brak jest dokumentów, które świadczyłyby o wypełnieniu warunków określonych w powołanym postanowieniu i uzyskaniu akceptacji organu konserwatorskiego. Załączone do skargi pismo Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków potwierdza, że przy uchwalaniu planu miejscowego nie zrealizowano warunków określonych przez ten organ. Wojewódzki Konserwator Zabytków stanowczo oświadczył, że na terenie działek skarżącego nie ma zaewidencjonowanego stanowiska archeologicznego i nie ma ograniczeń do zabudowy tych działek. Organ ten wyjaśnił, że w sąsiedztwie działek skarżącego są zlokalizowane dwa stanowiska archeologiczne nr V AZP 32-59/30 i III AZP 32-59/23, ale teren działek skarżącego nie jest objęty ochroną konserwatorską i do działek skarżącego ma zastosowanie ogólna zasada, obowiązująca względem wszystkich terenów, wyrażona w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W myśl ust. 3 art. 32 wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia dokonać

ogłędzin odkrytego przedmiotu. Jeżeli w terminie, określonym w ust. 3, wojewódzki konserwator zabytków nie dokona ogłędzin odkrytego przedmiotu, przerwane roboty mogą być kontynuowane (ust. 4). Ust. 5 art. 32 stanowi, że po dokonaniu ogłędzin odkrytego przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję: 1) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem; 2) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia; 3) nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie. Po zakończeniu badań archeologicznych, o których mowa w ust. 5 pkt 3, wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót (ust. 8).

Powyższe przekonuje, że nie ma podstaw faktycznych i prawnych, aby teren działek skarżącego obejmować ochroną konserwatorską, jak to ustalono w zaskarżonej uchwale. Nie budzi wątpliwości Sądu, że wyznaczony na rysunku planu obszar stanowiska archeologicznego na terenie działek skarżącego, jak również treść § 7 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały nie ma jakiegokolwiek oparcia w ustaleniach studium, gdyż lokalizacja i oznaczenie przedmiotowego stanowiska archeologicznego jest różna, co stanowi naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego. Poza tym, jak już wyjaśniono, istotnie naruszona została procedura uchwalania planu poprzez brak uwzględnienia w treści planu warunków określonych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Skutkowało to koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części § 7 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały w zakresie interesu prawnego skarżącego, tj. co do wymienionych działek.

Z podanych przyczyn Sąd orzekł jak w wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania, obejmujących uiszczony wpis od skargi, wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej i opłatę od udzielonego pełnomocnictwa, orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 1 i 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964).



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STAN
SEKRETNAZ SĄDOWY
Sylvia Chodorowska