



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 31 lipca 2012 r.

Poz. 2752



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N5.4131.652.2012.GD1

Wrocław, dnia 27 lipca 2012 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 3 zdanie drugie uchwały nr XXII/213/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmiejskiego ograniczonego ulicami Piastowską, Dziennikarską, Nowym Światem, Działkową i Senatorską w Legnicy dla dawnego klasztoru bernardynów.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2012 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) oraz zgodnie z uchwałą nr XLIX/410/10 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 22 lutego 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmiejskiego ograniczonego ulicami Piastowską, Dziennikarską, Nowym Światem, Działkową i Senatorską w Legnicy dla dawnego klasztoru bernardynów, po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy uchwalonego uchwałą nr XLIV/425/02 z dnia 28 stycznia 2002 r., Rada Miejska Legnicy podjęła uchwałę Nr XXII/213/12 Rady w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu śródmiejskiego ograniczonego ulicami Piastowską, Dziennikarską, Nowym Światem, Działkową i Senatorską w Legnicy dla dawnego klasztoru bernardynów.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 lipca 2012 r. pismem nr OK.0711.29.2012.V. z dnia 28 czerwca 2012 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 7 ust. 3 zdanie drugie uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami

o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W § 7 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że „Wyznacza się strefę „OW” obserwacji archeologicznej dla całego obszaru objętego planem. Wszelkie prace ziemne o charakterze inwestycyjnym należy prowadzić pod nadzorem archeologicznym, po uprzednim uzyskaniu pisemnej decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”.

W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być realizowana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Legnicy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania pisemnej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. Podkreślić należy, że zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku – zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę – przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. z 2010 r., Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) np. w art. 2 ust. 2 pkt 3 i w art. 39.

W kontekście powyższego należy uznać, że Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich oraz stanowienia o obowiązkach podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku. W związku z czym, w ocenie organu nadzoru wskazany zapis uchwały wykracza poza przyznaną Radzie kompetencję do określenia w planie zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzoru kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Miejska Legnicy, norm o charakterze proceduralnym - związanych z koniecznością uzyskania pisemnej decyzji wojewódzkiego organu konserwatorskiego w sytuacji zamierzenia inwestycyjnego na określonym terenie. Czynności, dla których uzyskanie pozwolenia (wydawanego w formie decyzji) wojewódzkiego konserwatora zabytków jest obowiązkowe zostały wprost uregulowane w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest zatem ustawa w konsekwencji czego obowiązek taki nie może stanowić przedmiotu uregulowania uchwały Rady Miejskiej będącej aktem prawa miejscowego.

Rada Miejska nie tylko postanowiła w kwestii uregulowanej ustawą, ale także poszerzyła zakres sytuacji wymagających uzyskania pozwolenia, gdyż regulując § 7 ust. 3 zdanie drugie uchwały obowiązkiem uzyskania pozwolenia objęła całą strefę obserwacji archeologicznej. W tym miejscu zauważyć wymaga, że brak jest podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia

jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Miejska wprowadzając taki obowiązek w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy obserwacji archeologicznych przekroczyła zatem swoją kompetencję. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że wszelkie obowiązki związane z zagospodarowaniem zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach zostały w sposób wyczerpujący uregulowane w rozdziale 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zdaniem organu nadzoru powyższe wskazuje, że podjęcie § 7 ust. 3 zdanie drugie uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:

*Ewa Mańkowska*