



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 maja 2013 r.

Poz. 3432



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 29 maja 2013 r.

NK-N.4131.52.87.2013.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 9 pkt 4 uchwały XXX/411/13 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w północno – środkowej części obrębu Tyniec Mały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2013 roku Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr XXX/411/13 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w północno-środkowej części obrębu Tyniec Mały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 maja 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego regulacja zawarta w § 9 pkt 4, zgodnie z którym art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami należy stosować odpowiednio istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje m.in. obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego Rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania. 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 równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”. Zgodnie zaś z art. 87 Konstytucji RP: źródłami powszechnie obowiązującego prawa

Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Zaliczanie aktów prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie stosowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża przede wszystkim art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetencyjne do jego wydania oraz reguluje niekiedy również inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa. Niewątpliwie żaden przepis rangi ustawowej nie dał Radzie Gminy Kobierzyce kompetencji do stanowienia o zakresie obowiązywania przepisu ustawy, konkretnie zaś art. 32 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W § 9 pkt 1 uchwały Rada Gminy Kobierzyce zapisała: „dla całego obszaru objętego planem wprowadza się strefę „OW” ochrony konserwatorskiej – archeologicznej”. Zgodnie art. 19 ust.3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „w studium i 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”. Regulacja zawarta w § 9 pkt 4 uchwały niewątpliwie nie jest wypełnieniem powyższego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z intencją ustawodawcy rada gminy w miejscowym planie ma samodzielnie określić ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Trzeba wskazać, że akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. Powszechne obowiązywanie oznacza prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych, organizacji społecznych. Akt prawa miejscowego ustala normę prawną mającą regulować pewnej kategorii stosunek społeczny, mogący powstać między organem a każdą nieznaną z góry jednostką. W związku z powyższym prawa i obowiązki adresatów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą zostać uregulowane w sposób precyzyjny, wskazanie, że należy stosować przepis ustawowy w sposób odpowiedni, na pewno nie spełnia tego wymogu.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 października 2012 r., II SA/Wr 589/12 uznał za naruszający prawo tożsamy w treści § 9 pkt 4 Nr XVIII/200/12 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w północno-środkowej części obrębu Tyniec Mały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A M. Skorupa