



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2012 r.

Poz. 2961

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 172/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 maja 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w
składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Julia Szczygielska

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz (spr.)

Sędzia NSA Halina Kremis

Protokolant

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 maja 2012r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Boguszów-Gorce

z dnia 28 października 2011 r. nr XI/68/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża porfiru „Gorce” w Boguszowie Gorchach

I. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w punkcie pierwszym wyroku.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski - działając jako organ nadzoru - na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie – Gorcach Nr XI/68/11 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża porfiru „Gorce” w Boguszowie Gorcach. Skarżący zakwestionował § 10 ust. 2 tej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z art. 7 Konstytucji RP. Wskazując na powyższe Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności omawianej uchwały we wskazanym zakresie.

W uzasadnieniu organ wskazał, że Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach w § 10 uchwały stanowiącej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uregulowała zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 10 ust. 1 postanowiono – „W przypadku odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem należy wstrzymać roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć zabytek, zabezpieczyć zabytek przy użyciu dostępnych środków przedmiot i miejsce odkrycia zabytku oraz niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta”. Natomiast w § 10 ust. 2 uchwalono następujący zapis – „Wprowadza się wymóg udostępnienia terenu do inspekcji przez organy ochrony zabytków, a w przypadku odkrycia zabytków archeologicznych przeprowadzenia na koszt inwestora archeologicznych badań ratowniczych.”.

Oceniając legalność przywołanego przepisu Wojewoda stwierdził, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ stanowiący gminy uprawniony jest do określenia w planie miejscowym szczególnych zasad na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak zupełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji RP). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jak wywodzi dalej organ – uchwalony wskazaną na wstępie uchwałą, dotyczy terenów górniczych, a więc terenów na obszarze których w sposób nieustanny prowadzone są prace ziemne. W związku z czym regulację § 10 uchwały należy odnieść do art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W ocenie strony skarżącej, wskazane zapisy ustawowe dotyczące kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie dotyczącym odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że może być zabytkiem, pozostawiają wyłącznie do decyzji tego organu decyzję w kwestii przeprowadzenia na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie. Zatem to wojewódzki konserwator zabytków po przeprowadzeniu oględzin przedmiotu wydaje decyzję o treści wskazanej w art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Organ nadzoru uznał zatem, że w kontekście powyższego, uregulowanie § 10 ust. 2 uchwały dotyczące obowiązku przeprowadzenia na koszt inwestora archeologicznych badań ratowniczych w przypadku odkrycia zabytków archeologicznych, należy uznać jako sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy. Ustawodawca bowiem, poprzez określenie możliwych do wydania decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, wprost wskazał na trzy z goła odmienne sytuacje faktyczne (art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Po pierwsze decyzja może dotyczyć pozwolenia na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem. Po drugie decyzja może dotyczyć pozwolenia na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Po trzecie natomiast wojewódzki konserwator zabytków może nakazać w formie decyzji dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie. Tym samym w przypadku, gdy odkryty przedmiot w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych okaże się zabytkiem, z przepisów ustawy nie można wywieść wniosku, że obowiązkowym jest przeprowadzenie na koszt inwestora archeologicznych badań ratowniczych. Decyzję o przeprowadzeniu badań archeologicznych w każdym jednostkowym przypadku wydaje zatem właściwy wojewódzki konserwator zabytków.

W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Boguszowie – Gorcach wniosła o uwzględnienie skargi, dzieląc stanowisko organu w całej rozciągłości i wskazując, że koresponduje ono z aktualną linią orzeczniczą sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Organy samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego związane są ramami stworzonymi przez akty prawa powszechnie obowiązującego w tym ustawy. Te regulacje lokalne w hierarchii aktów prawnych mają charakter podustawowy i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Z uwagi na to nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Uwagi te znajdują swoje źródło bezpośrednio w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie w art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z jej art. 94 wymaga, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOSA nsa.gov.pl).

Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Boguszowie – Gorcach zobligowana była zatem działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ stanowiący gminy winien również uwzględnić, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Według art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. - dalej u.p.z.p), w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Kompetencja przyznana w tym względzie organowi stanowiącemu gminy, interpretowana przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa, wymaga uwzględnienia przy tworzeniu prawa miejscowego przepisów zawartych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm. - zwanej dalej u.o.z), zwłaszcza art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3 oraz art. 36 i art. 31. Analiza przywołanych regulacji wskazuje, że w zakresie kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, nie mieści się uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego takich obowiązków jak w zakwestionowanym przez organ nadzoru przepisie § 10 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Z przepisu tego wynika, że Rada Miejska w Boguszowie – Gorcach, uchwalając akt prawa miejscowego, nałożyła na inwestorów prowadzących prace ziemne wymóg przeprowadzenia na ich koszt archeologicznych badań ratowniczych, w każdym przypadku odkrycia podczas tych prac przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem. Tymczasem kwestie związane z nałożeniem na inwestora obowiązku podjęcia na jego koszt badań archeologicznych w przypadku odkrycia trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, rozwiązane zostały w sposób kompleksowy drodze odpowiednich uregulowań w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad w zabytkami tj. w art. 32. W akcie wyższego rzędu przesądzono więc o tym, że do wyłącznej kompetencji tego organu ustawodawca pozostawił decyzję w kwestii przeprowadzenia na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie. Zatem wojewódzki konserwator zabytków po przeprowadzeniu oględzin przedmiotu wydaje

decyzję o treści wskazanej w art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Porównanie regulacji zawartej we wskazanej jednostce redakcyjnej z kwestionowanym § 10 ust. 2 uchwały Rady Gminy w Boguszowie – Gorcach, prowadzi do wniosku, że zapis prawa miejscowego powtarza i modyfikuje omówione zapisy ustawowe.

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 związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). 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. Powtarzanie 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.

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie i zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) orzekł jak w punkcie I wyroku.

Orzeczenie zawarte w punkcie II znajduje swe umocowanie w treści art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.