



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 stycznia 2012 r.

Poz. 369

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 459/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 października 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)

Protokolant

Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina

z dnia 29 marca 2011 r. nr VII/50/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Szczawin

I. stwierdza nieważność § 5 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

W dniu 29 marca 2011 r. Rada Gminy Walim podjęła uchwałę nr VII/50/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Szczawin.

W § 5 pkt 1, 2 i 3 tej uchwały zawarto unormowanie o następującej treści: „§ 5. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Ustala się następujące warunki realizowania inwestycji w zakresie archeologicznej ochrony konserwatorskiej terenów:

- 1) wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z wykonywaniem robót ziemnych wymagają pisemnego powiadomienia właściwej służby ochrony konserwatorskiej o terminie ich rozpoczęcia i zakończenia z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem;
- 2) w przypadku dokonania znalezisk archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych prac wykopaliskowych, za zezwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i na warunkach określonych w przepisach odrębnych;
- 3) bez powiadomienia właściwej służby ochrony konserwatorskiej dopuszcza się jedynie prowadzenie prac porządkowych, nie wnikać w głąb gruntu oraz prac rolniczych.”

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski.

Powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności 5 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały – z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), art. 25, art. 36 i nast. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP – polegające na naruszeniu zasad sporządzania planu i modyfikacji przepisów rangi ustawowej – oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, iż w § 5 pkt 1, 2 i 3 uchwały z dnia 29 marca 2011 r. nr VII/50/11 Rada Miejska Strzelina ustanowiła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przytoczywszy treść § 5 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały, organ nadzoru podniósł, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

Zaznaczając, że wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, organ nadzoru podkreślił, że upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być interpretowane przez pryzmat obowiązującego prawa. Wojewoda Dolnośląski wywiódł, iż omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska Strzelina nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Takie działanie Rady należy zatem zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

W ocenie organu nadzoru, kwestionowana treść zaskarżonej uchwały zawiera uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem Wojewody, kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Miejska Strzelina w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania zezwolenia (§ 5 pkt 2 uchwały), pisemnego powiadomienia czy podjęcia badań ratowniczych za pozwoleniem (§ 5 pkt 1 i 3 uchwały) wojewódzkiego konserwatora zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych, uregulowanych już kompleksowo w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawie – Prawo budowlane.

Wojewoda zauważył ponadto, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwały Rady Miejskiej.

Organ nadzoru podkreślił, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przytoczywszy unormowania zawarte w tym artykule Wojewoda stwierdził, że z powyższego wynika, iż obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Strzelina wniosła o oddalenie skargi.

Zdaniem Rady, skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem organ uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązany był do uwzględnienia stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wyrażonego w szczególności w piśmie z dnia 23 lutego 2010 r. Nie wprowadzając wniosków Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków organ naraziłby się na nieuzgodnienie projektu planu.

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 m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również 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. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, 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.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, 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. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 1, 2 i 3 uchwały Rady Miejskiej Strzelina z dnia 29 marca 2011 r. nr VII/50/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Szczawin, zarzucając mu istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), art. 25, art. 36 i nast. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Skarga organu nadzoru jest uzasadniona.

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W myśl art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie zaś z art. 19 ust. 1 i 3 tej ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę:

- 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych; oraz 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.

Wedle art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

Stosownie zaś do ust. 2 tego artykułu, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, 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.

Jak trafnie podkreślił organ nadzoru we wniesionej skardze, wskazane wyżej upoważnienia ustawowe zakreślają kompetencję rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, przy czym upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być interpretowane przez pryzmat obowiązującego prawa. Wojewoda Dolnośląski słusznie uznał, iż zaskarżone przez niego uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Powyższa norma kompetencyjna nie obejmuje bowiem upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska Strzelina nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że takie działanie Rady należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

Podzielić też należy stanowisko organu nadzoru, że kwestionowana treść zaskarżonej uchwały zawiera uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Jak trafnie zauważył Wojewoda Dolnośląski, kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Miejska Strzelina w przedmiotowej uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania zezwolenia (§ 5 pkt 2 uchwały), pisemnego powiadomienia czy podjęcia badań ratowniczych za pozwoleniem (§ 5 pkt 1 i 3 uchwały) wojewódzkiego konserwatora zabytków. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych, uregulowanych już kompleksowo w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawie – Prawo budowlane.

Zauważając, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, organ nadzoru trafnie podkreślił, że podstawą prawną do wydania decyzji może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała organu stanowiącego gminy.

Wojewoda słusznie przy tym zaznaczył, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz że – stosownie do zawartej w tym unormowaniu regulacji – obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W tym stanie rzeczy, w pełni podzielając stanowisko organu nadzoru, że § 5 pkt 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały został podjęty z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawowych oraz uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.