



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2012 r.

Poz. 254

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 347/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 lipca 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	– Alicja Palus – spr.
Sędziowie Sędzia NSA	– Halina Kremis
Sędzia NSA	– Julia Szczygielska
Protokolant asystent sędziego	– Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 lipca 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Walim

z dnia 28 lutego 2011 r. nr V/19/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dziećmorowice, gm. Walim Cz. III A i B

w części stanowiącej fragment § 9 pkt 2 o brzmieniu „w związku z powyższym ziemne roboty budowlane związane z realizacją wszelkich przedmiotowych inwestycji, w tym realizacji infrastruktury technicznej muszą być prowadzone po ustaleniu warunków nadzoru archeologicznego oraz ze zezwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”

- I. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie: „w związku z powyższym ziemne roboty budowlane związane z realizacją wszelkich przedmiotowych inwestycji, w tym realizacji infrastruktury technicznej muszą być prowadzone po ustaleniu warunków nadzoru archeologicznego oraz za zezwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części opisanej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Walim uchwałą z dnia 28 lutego 2011 r. nr V/19/2011 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz na podstawie uchwały z dnia 30 czerwca 2008 r. nr XXIII/139/2008 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dziećmorowice, gm. Walim, po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalił miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Dziećmorowice gm. Walim, cz. III A i B.

W § 9 pkt 2 uchwały Rady Gminy Walim ustalając zasady ochrony środowiska kulturowego postanowiła, że: „dla terenów zlokalizowanych w obrębie zabytkowych stanowisk archeologicznych oznaczonych na rysunku planu ustala się, że podlegają one ochronie prawnej w myśl przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w związku z powyższym ziemne roboty budowlane związane z realizacją wszelkich przedmiotowych inwestycji, w tym realizacji infrastruktury technicznej muszą być prowadzone po ustaleniu warunków nadzoru archeologicznego oraz za zezwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Uchwała w terminie wskazanym w art. 90 ust. 1 powołanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru.

Organ ten w ustawowym terminie nie podjął orzeczenia nadzorczego, ale kwestionując zgodność z prawem tego aktu skierował skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 opisanej wcześniej uchwały we fragmencie: „w związku z powyższym ziemne roboty budowlane związane z realizacją wszelkich przedmiotowych inwestycji, w tym realizacji infrastruktury technicznej, muszą być prowadzone po ustaleniu warunków nadzoru archeologicznego oraz za zezwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, zarzucając, że zapis ten w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 powołanej poprzednio ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadniając żądanie skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze 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 obejmującej 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 kompetencje 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 wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, 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.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, powiadamiania, czy uzyskania zezwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego związanego z wykonywaniem robót budowlanych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych, pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych zostało uregulowane w art. 36 ustawy o ochronie zabytków.

Skarżący organ uznał również, za niedopuszczalne zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku, bowiem ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze obserwacji archeologicznej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Organ nadzoru ponownie zwrócił uwagę, że obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych wynika z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Gminy. 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 może domniemywać kompetencji rady gminy do określenia dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie.

W jego ocenie wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy, a jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

Dodatkowo w uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że kwestionowany zapis stanowi zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawiera uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. 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 zawiera się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Podkreślił przy tym, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 25 maja 2011 r. Rada Gminy Walim wniosła o oddalenie skargi w całości, zarzucając, iż wskazane przez organ nadzoru naruszenia „co najmniej mogłyby mieć charakter nieistotny”, a przedstawiona w uzasadnieniu skargi argumentacja nie jest zasadna.

Rada Gminy wyjaśniła również w uzasadnieniu skargi, że jej intencją było ustanowienie obszaru ochrony opisanego załącznikiem graficznym, w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków. Zaskarżony fragment uchwały nie stanowi w żaden sposób rozszerzenia brzmienia żadnego z przepisów ustawy o ochronie zabytków. Ogólny charakter owego zapisu, nawet nie stanowi powtórzenia zapisów ustawy, co sugerował skarżący. Nie stanowi także uszczegółowienia czy wyjścia poza ramy tejże ustawy. Nie istnieje bowiem stan faktyczny, który nakładałby obowiązek uzyskania pozwoleń, w zakresie innym niż uregulowanie ustawy o ochronie zabytków. Jedynie w takim przypadku można byłoby mówić o modyfikacji zapisów ustawowych, do których nie doszło. Uchwała nie zakłada powstania żadnych obowiązków, poza wprost wskazanymi w ustawie. Z treści uchwały nie można wyprowadzić wniosku, że wprowadza ona obowiązek inny niż ustawowy, czy nawet ten sam, skoro sama jej treść wskazuje fakt unormowania owego obowiązku przepisem rangi ustawy. Zdaniem Rady Gminy taka treść uchwały jest dopuszczalna i nie może stanowić podstawy do jej unieważnienia, a odnoszenie w treści stanowionego prawa miejscowego do innych unormowań rangi ustawowej jest dopuszczalne i art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami taką możliwość wprost wprowadza. W ocenie Rady Gminy kwestionowanego zapisu, nie można odczytywać jako wprowadzenie obowiązku, a jedynie jako odesłanie do katalogu obowiązków unormowanych we wskazanej w treści ustawy o ochronie zabytków, a objęcie obszaru określonego załącznikiem graficznym uregulowaniem art. 7 pkt 4 powołanej wyżej ustawy oznacza obowiązek zastosowania do tego obszaru jej art. 36. Rada gminy Walim wskazała przy tym, że jeżeli uznała, iż dany obszar znajdujący się w obszarze obserwacji archeologicznej, zostanie wciągnięty do obszaru ochrony, na podstawie art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami to niezbędnym do prowadzenia jakichkolwiek robót budowlanych będzie uzyskanie stosownych pozwoleń lub uzgodnień, zgodnie z jej art. 36. Pozostaje natomiast niezmiennym, że wszelkie obowiązki, wskazywane w skardze nadal pozostają unormowane w ustawie a nie jak uznaje skarżący uchwałą.

Na rozprawie w dniu 21 lipca 2011 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego wniósł o uwzględnienie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 §2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym – zwanej dalej u.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Akty te są zgodne z prawem, jeżeli są zgodne z przepisami prawa materialnego i przepisami prawa procesowego. Stosownie do art. 147 u.p.s.a. są uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca

2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwanej dalej u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), np. poprzez ustalenie, w zależności od potrzeb, ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy 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.).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r. IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r.

nr 2, poz. 43).

W świetle powyższego wprowadzenie przez Radę Gminy Walim w §9 pkt 2 zaskarżonej uchwały w ramach ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska kulturowego obowiązku uzyskania ustalenia warunków nadzoru archeologicznego oraz zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dla prowadzenia ziemnych robót budowlanych związanych z realizacją wszelkich inwestycji, w tym realizację infrastruktury technicznej na terenach w obrębie zabytkowych stanowisk archeologicznych na rysunku planu i podlegających ochronie prawnej w myśl przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest podstawy prawnej, a kwestionowany przez organ nadzoru zapis, należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, form współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzającego dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39).

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są zgodne z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienia w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Istotne jest również, że ustalenia zawarte w zakwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego fragmencie § 9 pkt 2 zaskarżonego aktu w sposób nieuprawniony wprowadzają dodatkowe obowiązki na uczestników procesu inwestycyjnego, a ponadto rozszerzają katalog czynności określonych w art. 36 u.o.z., dla których wymagane jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 wskazanej powyżej ustawy.