



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 sierpnia 2012 r.

Poz. 2971

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 129/12
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 maja 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (sprawozdawca)
Małgorzata Boaro

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 maja 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 20 października 2011 r. Nr XVII/330/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części zespołu urbanistycznego Strachocin-Wojnow we Wrocławiu

I. stwierdza nieważność § 8 ust. 4 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w punkcie I wyroku.

Uzasadnienie

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. 50 § 2, art. 52 § 2 i 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.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia Nr XVII/330/11 z dnia 20 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części zespołu urbanistycznego Strachocin - Wojnów we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 8 ust. 4 oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Kwestionowanemu unormowaniu zarzucił 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.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda wskazał, że z uwagi na upływ 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności przedmiotowej regulacji i za zasadne uznał wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z jednoczesnym żądaniem stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu przez Sąd.

Rozwijając dalej zarzuty skargi Wojewoda podkreślił, że unormowanie zawarte w § 8 ust. 4 zaskarżonej uchwały, mocą którego nakazano przed przeprowadzeniem prac ziemnych uzyskać opinię właściwych służb ochrony zabytków, 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 organu nadzoru, powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, a Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

Za niedopuszczalne więc uznał Wojewoda zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania opinii odnośnie do podejmowanych działań przy zabytku, wywodząc, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia, wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Brak jest również – zdaniem organu nadzoru - podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania opinii związanej z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej 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). Nadto organ nadzoru zauważył, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie opinia.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie. Wyjaśniła, że dokumentacja prac planistycznych wykonana została zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), a przedmiotowy plan miejscowy przeszedł całą wymaganą ustawą procedurę formalno-prawną. Podkreśliła, że brzmienie § 8 kwestionowanego planu wynika z przeprowadzonych z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków uzgodnień. Brak natomiast uzgodnienia organu konserwatorskiego, stanowiący wynik nie uwzględnienia w projekcie planu ustaleń zawartych we wnioskach, skutkowałby wstrzymaniem procedury planistycznej.

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 obowiązujących 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 wyżej wskazane, 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.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) - zwanej dalej u.p.z.p., zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zważyć nadto należy, że 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 wykraczać 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).

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że § 8 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia Nr XVII/330/11 z dnia 20 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części zespołu urbanistycznego Strachocin - Wojnów we Wrocławiu, nakazujący w strefie ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, przed prowadzeniem prac ziemnych uzyskać opinię właściwych służb ochrony zabytków, 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. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor

prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo bowiem określone zostały w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39) oraz w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – zwłaszcza w art. 36 tego aktu.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa materia kompleksowo uregulowana została w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. W tym kontekście za niedopuszczalne należy uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia konserwatorskiego i pozwolenia konserwatorskiego w przypadkach, gdy ustawa tego nie wymaga. Za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Przedstawione wywody prowadzą też do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej.

Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Za powyższym stanowiskiem przemawia również zapis § 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), który stanowi, że w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Przedstawione w niniejszej sprawie stanowisko znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (zob. m.in. wyroki z dnia 9 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 241/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 349/11, z 11 października 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 565/11, z 19 kwietnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 54/11, z 21 września 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 494/11, z 8 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 448/11, z 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11, z 24 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 387/11, z 21 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 216/11, z 14 lipca 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 300/11, z 17 kwietnia 2012 r. sygn. akt IISA/Wr 15/12).

Odnosząc się natomiast do stanowiska skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć trzeba, że ustawa przewiduje dla rady środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24 – 26 u.p.z.p. wraz z orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem prawniczym na tle tych przepisów oraz art. 98 u.s.g. i uchwała OPS 8/02 w ONSA 2003/3/85 wraz z dalszym orzecznictwem w tym zakresie, np. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. II SA/Wr 252/11, z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11).

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.

Zaniechanie zasądzenia kosztów postępowania wynika z tego, że zgodnie z podstawową regułą orzekania o kosztach w sprawach sądowno-administracyjnych wyrażoną w art. 199 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W razie natomiast uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw (art. 200 ustawy). W rozpoznawanej sprawie Sąd nie uwzględnił wniosku o zasądzenie kosztów postępowania, gdyż strona skarżąca zwolniona była z konieczności uiszczania wpisu, a nadto nie była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.