



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1277

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 685/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

Andrzej Wawrzyniak
Halina Kremis
Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant:

Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 grudnia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr IX/55/11

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Piekary

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części odnoszącej się do: § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h we fragmencie: „a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków”, § 5 ust. 2 pkt 2, § 9 ust.2 pkt 14, § 11 ust. 2 pkt 5 i § 12 ust. 4;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich uchwałą z dnia 28 kwietnia 2011 r., nr IX/55/11, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., zwanej dalej u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 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 związku z uchwałą nr 0150/XXVII/165/08 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 17 czerwca 2008 r., po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Oborniki Śląskie, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Piekary.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, który zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zażądał stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej: § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h we fragmencie „a w przypadkach spornych lub wątpliwych lokalizację i projekty tych elementów należy uzgadniać z właściwym konserwatorem zabytków”, § 5 ust. 2 pkt 2, § 9 ust. 2 pkt 14, § 11 ust. 2 pkt 5, § 12 ust. 2 pkt 4.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w zaskarżonym § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, Rada Miejska wprowadziła obowiązek uzgadniania z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w strefie „OW” ochrony zabytków archeologicznych oraz uzyskania jego pozwolenia przed wydaniem pozwolenia na budowę, z kolei § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h uchwały wprowadziła konieczność uzgadniania z konserwatorem zabytków projektów umiejscowienia tablic informacyjnych instytucji lub szyldów sklepów i zakładów w miejscach na to wyznaczonych w przypadkach spornych lub wątpliwych. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wskazane 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, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) i stanowią niedopuszczalną w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej w skrócie u.o.z.o.z.). Zaznaczył, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już bowiem określone przez ustawodawcę. Wojewoda Dolnośląski wskazał, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej w skrócie u.p.b.) kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym zabytkiem (m.in. w art. 31 u.o.z.o.z.). Organ Nadzoru podkreślił, że z uwagi na fakt, iż Rada Miejska określając przeznaczenie poszczególnych obszarów w § 9 ust. 2 pkt 14, § 11 ust. 2 pkt 5 i § 12 ust. 2 pkt 4 zaskarżonej uchwały odesłała do treści kwestionowanego wyżej § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, koniecznym jest również stwierdzenie nieważności tych postanowień uchwały.

Gmina Oborniki Śląskie, w dalszej części zwana stroną, w odpowiedzi na skargę wskazała, że zaskarżone przez organ nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały zostały umieszczone w treści uchwały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który jest również organem uzgadniającym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Strona podkreśliła, że w wielu przypadkach brak umieszczenia w projekcie uchwały zapisów zawartych we wcześniejszych wnioskach składanych przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu był powodem odmowy uzgadniania przez ten organ projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodała, że wszystkie wnioski jak i uzgodnienia do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte są w dokumentacji planistycznej. Strona zauważyła, że organ nadzoru wskazując § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały dopuścił się błędu, gdyż nie ma w zaskarżonej uchwale takiego postanowienia i jako właściwy Wojewoda Dolnośląski powinien był wskazać § 12 ust. 4 uchwały.

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 administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej u.p.s.a.), 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. sąd 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.

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Z treści art. 91 ust. 1 us.g. wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa. Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości jak np.: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 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 u.o.z.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności 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 i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że regulacja § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały wprowadzająca obowiązek uzgadniania z właściwym konserwatorem zabytków wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w strefie „OW” ochrony zabytków archeologicznych oraz uzyskania jego pozwolenia przed wydaniem pozwolenia na budowę, a także regulacja § 5 ust. 2 pkt 1 lit. h uchwały w fragmencie wprowadzającym konieczność w przypadkach spornych lub wątpliwych uzgadniania z konserwatorem zabytków projektów umiejscowienia tablic informacyjnych instytucji lub sztyków sklepów i zakładów w miejscach na to wyznaczonych, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stanowi to również niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy, m.in. art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zauważyć należy, iż formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków jest, zgodnie z art. 36 u.o.z.o.z. i art. 39 ust. 1 u.p.b, pozwolenie, a nie uzgodnienie. Nadto ww. przepisy obowiązek uzyskania pozwolenia ograniczają wyłącznie do działań podejmowanych w stosunku do zabytków wpisanych do rejestru.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już zatem określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ustawie prawo budowlane. Zauważyć należy, iż przypadki niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane albo roboty ziemne 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 lub zamierza dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczególowy sposób uregulował w art. 31 u.o.z.o.z. Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na

teren, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższych przepisów wynika zatem, że 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.

Powyższe potwierdza, że wymienione postanowienia zaskarżonej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 36 i art. 31 u.o.z.o.z. oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Mając na uwadze, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich określając przeznaczenie poszczególnych obszarów w § 9 ust. 2 pkt 14, § 11 ust. 2 pkt 5 i § 12 ust. 4 zaskarżonej uchwały odesłała do treści kwestionowanego wyżej § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, koniecznym stało się również stwierdzenie nieważności tych postanowień uchwały.

W tym stanie rzeczy argumentacja Gminy Oborniki Śląskie zawarta w odpowiedzi na skargę jest całkowicie nietrafna. Zauważyć należy, iż w sytuacji gdy Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu odmawiał uzgodnienia przedmiotowego projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależniając swoją zgodę od wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sprzecznych z prawem zapisów, Gmina Oborniki Śląskie nie została zwolniona z obowiązku działania na podstawie przepisów prawa oraz stania na straży praworządności. W przypadku stwierdzenia, że postulowane zapisy naruszają przepisy prawa, Gmina Oborniki Śląskie zobowiązana była zakwestionować przedmiotowe postanowienie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu poprzez złożenie na nie zażalenia do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie przepisu art. 147 § 1 u.p.s.a, orzekł jak w pkt I sentencji. Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji oparto na treści art. 152 u.p.s.a.