

**1137**



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.241.2011.JB6

Wrocław, dnia 1 kwietnia 2011 r.

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność:**

- § 6 pkt 2 uchwały Rady Miasta Lubań nr V/28/2011 z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gazociągu wysokiego ciśnienia DN 500 MOP8, 4 MPa relacji Jeleniów – Dziwiszów, na obszarze miasta Lubań,
- § 6 pkt 3 uchwały Rady Miasta Lubań nr V/28/2011 z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gazociągu wysokiego ciśnienia DN 500 MOP8, 4 MPa relacji Jeleniów – Dziwiszów, na obszarze miasta Lubań.

**UZASADNIENIE**

Na sesji dnia 22 lutego 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w związku z uchwałą nr XXXIV/197/2009 z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań dla gazociągu wysokiego ciśnienia DN 500 MOP 8,4 MPa relacji Jeleniów – Dziwiszów, na obszarze miasta Lubań oraz po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań, Rada Miasta Lubań podjęła uchwałę nr V/28/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gazociągu wysokiego ciśnienia DN 500 MOP8, 4 MPa relacji Jeleniów – Dziwiszów, na obszarze miasta Lubań.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru 2 marca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 6 pkt 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 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.) w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568), w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
- § 6 pkt 3 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków w zw. § 5 ust. 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych w zw. z art. 7 Konstytucji.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada wykorzystała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy których plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy.

Stanowiąc odnośnie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w **§ 6 uchwały** Rada uregulowała zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej w następujący sposób „1) wszelkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchomości i nawastrwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej, 2) w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań wykopaliskowych, prowadzonych przez uprawnionego archeologa, na podstawie pozwolenia konserwatorskiego, które należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę, 3) inwestor zobowiązany jest powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac budowlanych z siedmiodniowym wyprzedzeniem”.

Należy wskazać, że w myśl z 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.), **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.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję 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 domniemanie kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemanie kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie § 6 pkt 2 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.

Powyższe upoważnienie ustawowe nie obejmuje bowiem przypadków określonych przez radę w przedmiotowej uchwale, a dotyczących kwestii związanych ze wskazaniem przypadków konieczności podejmowania ratowniczych badań wykopaliskowych, podmiotu właściwego do ich przeprowadzania oraz obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego. Nie stanowią one zakazów i nakazów, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Z treści zapisu § 6 pkt 2 uchwały wynika, że w przypadku konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych konieczne jest uzyskanie pozwolenia konserwatorskiego. Wskazać należy, że sytuacje, których zaistnienie wymaga przeprowadzenia interwencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, przeprowadzenia badań archeologicznych oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego zostały określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 162, Poz. 1568ze zm.). Należy zwrócić uwagę na treść art. 31 ust. 1 a ustawy o ochronie zabytków, który stanowi, że *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. Ponadto ustęp 2 z kolei wskazuje, że 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.*

Natomiast art. 32 ustawy reguluje sposób postępowania w przypadku, gdy podczas robót został odkryty przedmiot co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem. W takiej sytuacji osoba ta obowiązana jest: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i ust. 2, dokonać oględzin odkrytego przedmiotu (art. 32 ust. 3 ustawy). Po dokonaniu oględzin odkrytego przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję:

- 1) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem;

- 2) pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia;
- 3) nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie (art. 32 ust. 5 ustawy).

Gdy zaś chodzi o kwestię pozwolenia konserwatorskiego to została ona uregulowana w art. 36 ustawy o ochronie zabytków, który wprowadza wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w następujących sytuacjach:

- 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru;
- 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
- 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
- 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
- 5) **prowadzenie badań archeologicznych;**
- 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
- 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
- 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru;
- 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że § 6 pkt 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na przekroczenie przez Radę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz 7 pkt 4 i 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie jego nieważności. Ponadto za zasadnością tego wniosku przemawia również fakt, iż materia uregulowana w kwestionowanym przepisie została uregulowana w ustawie o ochronie zabytków.

Rada w § 6 pkt 3 uchwały postanowiła, że „*inwestor zobowiązany jest powiadomić wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac budowlanych z siedmiodniowym wyprzedzeniem*”.

Wskazać należy, że obowiązek, o którym mowa w § 6 pkt 3 uchwały może wynikać jedynie z treści pozwolenia wydanego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przepis art. 36 ustawy o ochronie zabytków szczegółowo reguluje procedurę wydawania takiego pozwolenia. Natomiast według art. 36 ust. 3 ustawy pozwolenia, o których mowa w ust. 1, mogą określać warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Konkretyzację tego zapisu stanowi Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz. U. z 2004 r., Nr 150, poz. 1579). Rozporządzenie to określa tryb i sposób wydawania pozwoleń, w tym szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać wniosek i pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków. Pozwolenie na prowadzenie robót budowlanych, prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i badań archeologicznych może określać warunki wykonywania wskazanych powyżej prac. Jednym z tych warunków jest obowiązek zawiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia wskazanych w pozwoleniu robót budowlanych (§ 5 ust. 4 pkt. 1 Rozporządzenia). Zatem nałożenie takiego obowiązku może nastąpić jedynie w pozwoleniu konserwatorskim, a nie w przedmiotowej uchwale. Poza tym to konserwator wskazuje termin w którym zawiadomienie o rozpoczęciu i zakończeniu robót powinno nastąpić. Wobec powyższego, wskazać należy, że zapisy uchwały uznać należy za podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W obu przypadkach, biorąc pod uwagę treść art. 7 pkt 4, 19 ust. 3 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków wyznaczających zakres regulacji dotyczących ochrony zabytków, oraz § 6 pkt 2 i 3 uchwały, uznać należy, że Rada podejmując kwestionowane zapisy przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego. Ponadto, jak wskazano wyżej, Rada uregulowała w przedmiotowej uchwale kwestie uregulowane już w ustawie o ochronie zabytków.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii

orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

Jak wskazano wyżej, w tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną 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 mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z wskazaniem przypadków konieczności podejmowania ratowniczych badań wykopaliskowych, podmiotu właściwego do ich przeprowadzania, obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatorskiego oraz zawiadamiania wojewódzkiego konserwatora zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych. Poza tym kwestie związane z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych określa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa prawo budowlane, kompleksowo regulując kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Biorąc powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności § 6 pkt 2 i 3 uchwały

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*Aleksander Marek Skorupa*

**1138**



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.207.2011.RB

Wrocław, dnia 1 kwietnia 2011 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 pkt 1 i 4 uchwały nr VII/45/11 Rady Miejskiej w Łądku-Zdroju z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 lutego 2011 r. Rada Miejska w Łądku-Zdroju podjęła m.in. uchwałę nr VII/45/11 w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 marca 2011 r..

W toku badania legalności uchwały nr VII/45/11 Organ Nadzoru stwierdził, że:

- a) § 3 pkt 1 uchwały narusza art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.),