



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2012 r.

Poz. 259

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 565/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 października 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Olga Białek
Sędzia WSA Alicja Palus
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak – spr.

Protokolant

asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 października 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Walim
z dnia 30 maja 2011 r. nr VII/30/11
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dziećmorowice,
gm. Walim, cz. II A i B

- I. stwierdza nieważność § 9 pkt 1 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Walim na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2011 r. Rada Gminy Walim podjęła uchwałę nr VII/30/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dziećmorowice, gm. Walim, cz. II A i B.

W § 9 pkt 1 tej uchwały zawarto unormowanie o następującej treści:

„§ 9. Ustala się zasady ochrony środowiska kulturowego:

- 1) Zobowiązuje się każdego, kto w trakcie prowadzenia robót budowlanych i ziemnych odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem:
 - a) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć ukryty przedmiot,
 - b) zabezpieczyć przy użyciu dostępnych środków ten przedmiot i miejsce jego odkrycia,
 - c) niezwłocznie zawiadomić o tym Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a jeśli to nie jest możliwe Wójta Gminy Walim.”

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2 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 § 9 pkt 1 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.) w związku z art. 7 Konstytucji RP – oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że kwestionowaną regulacją Rada wprowadziła określone obowiązki w przypadku odkrycia w trakcie robót budowlanych i ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem.

Wojewoda wskazał, że myśl 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 z późn. 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.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane upoważnienia zakreślają 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, w tym także Rady Gminy Walim, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślono, że 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 Wojewody Dolnośląskiego, regulacja § 9 pkt 1 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 nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z nakładaniem obowiązków w przypadku odkrycia w trakcie robót budowlanych i ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem. Wszelkie obowiązki w tym zakresie zostały już określone przez ustawodawcę w art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a rada gminy nie ma żadnych kompetencji do ich określania.

Organ nadzoru wywiódł, że w tym konkretnym przypadku, kwestionowane postanowienie stanowi zarówno powtórzenie art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również jest uregulowaniem wykraczającym 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 nakładania obowiązków, o których wyżej mowa, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompleksowo je określa.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Walim wniosła o oddalenie skargi w całości.

Zdaniem Rady, skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem wprowadzony zapis wynikał z warunku, jaki postawił Wojewódzki Konserwator Zabytków w swoim postanowieniu z dnia 1 września 2010 r. nr 374/2010, uzgadniając projekt planu. Ponadto, w opinii Rady, uchwała nie modyfikuje zapisów ustawowych, nie zakłada powstania żadnych obowiązków, poza wprost wskazanymi z ustawy, a intencją organu uzgadniającego nie było wprowadzenie dodatkowych ustaleń, lecz wprowadzenie informacji niezbędnej w procesie inwestycyjnym.

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. Kontrola dokonywana przez ten sąd nie może zatem opierać się na takich kryteriach, jak kryterium celowości, słuszności lub sprawiedliwości społecznej.

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. 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).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 1 uchwały Rady Gminy Walim z dnia 30 maja 2011 r. nr VII/30/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Dzieńmorowice, gm. Walim, cz. II A i B, 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.) w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Skarga organu nadzoru jest uzasadniona.

Podzielić należy stanowisko Wojewody, że powyższy zapis zaskarżonej 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 strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

Przedmiotowy zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęty został na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Zgodnie nadto z art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współ-

czesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W myśl 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 z późn. 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.

Wedle zaś art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 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).

Mając na uwadze powyższe zgodzić się należy z organem nadzoru, że w tym konkretnym przypadku, kwestionowane unormowanie zawarte w § 9 pkt 1 zaskarżonej uchwały stanowi zarówno powtórzenie art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również jest uregulowaniem wykraczającym 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 bowiem kompetencja do nakładania obowiązków, o których wyżej mowa, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kompleksowo je określa.

Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądowo administracyjnym, powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalna, 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 NSA 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.

Dla oceny, że kwestionowany zapis zaskarżonej uchwały narusza w sposób istotny prawo nie ma znaczenia fakt, że zapis ten wynikał z warunku, jaki postawił Wojewódzki Konserwator Zabytków uzgadniając projekt planu, jak również to, że intencją organu uzgadniającego było wprowadzenie informacji niezbędnej w procesie inwestycyjnym. Wojewódzki Konserwator Zabytków nie może bowiem nakazywać umieszczenia w miejscowym planie zapisów niezgodnych z prawem, a przedmiotowa uchwała zawiera przepisy prawa miejscowego, nie zaś informacje o przepisach ustawowych.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.