

6) uchwała nr XXV/139/09 Rady Gminy Zagrodno z dnia 30 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie poboru podatków w drodze inkasa na terenie Gminy Zagrodno

§ 6. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przewodniczący Rady Gminy:
Stanisław Olechowski

1160



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.281.2011.JB6

Wrocław, dnia 5 kwietnia 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie 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.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 4 pkt 1 uchwały nr 32/11 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie wsi Stanowice, w gminie Strzegom.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 lutego 2011 r. Rada Miejska, wykonując upoważnienie ustawowe określone w 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.) oraz w 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.), w związku z uchwałą Nr 27/09 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz po stwierdzeniu, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Strzegom, podjęła uchwałę nr 32/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w obrębie wsi Stanowice, w gminie Strzegom.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 marca 2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 2 ust. 4 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem 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.).

Rada regulując zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej postanowiła w § 2 ust. 4 pkt 1 uchwały, że dla terenów projektowanej zabudowy, w granicach obszaru objętego planem, wprowadza się strefę „OW” obserwacji archeologicznej.

Ponadto Rada postanowiła, że **wszelkie zamierzenia inwestycyjne na tym obszarze związane z prowadzeniem prac ziemnych należy uzgodnić z właściwymi służbami konserwatorskimi, co do konieczności prowadzenia prac archeologicznych i za pozwoleniem właściwych służb konserwatorskich. Wprowadzając powyższe uregulowania Rada wprowadziła instytucję współdziałania organów administracji publicznej.**

W pierwszej kolejności należy wskazać, że 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. z 2004 r. Nr 94, poz. 959 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 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 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. 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 domniemania 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 uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną Radzie Miejskiej 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. „*Przez zasady rozumieć należy ustanowienie pewnych reguł czy też norm postępowania. Mogą one być ujęte w formie nakazów lub zakazów, jednakże z uwagi na planistyczny charakter postanowień planu miejscowego winny dotyczyć wyłącznie zagospodarowania danego terenu w przyszłości*” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Bk 56/09).

Powyższe upoważnienie ustawowe nie obejmuje bowiem przypadków określonych przez Radę w przedmiotowej uchwale, a dotyczących kwestii związanych z uzgadnianiem konieczności prowadzenia prac archeologicznych oraz uzyskaniem pozwolenia właściwych służb konserwatorskich na ich prowadzenie. Nie stanowią one zakazów i nakazów, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Gdyby natomiast przyjąć, że pozwolenie konserwatorskie, o którym mowa w kwestionowanym zapisie dotyczy wszelkich prac inwestycyjnych, to należy zauważyć, wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wydawaniu decyzji w zakresie pozwoleń na budowę, rozbiórki oraz zgłaszania wykonywania robót budowlanych zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do powtarzania zapisów ustawowych ani do ich modyfikowania. W tym kontekście, za **niedopuszczalne i zbędne uznać należy postanowienia przedmiotowej uchwały w przedmiocie nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia właściwych służb konserwatorskich na podjęcie zamierzeń inwestycyjnych**. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia, to wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej i obserwacji archeologicznej, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie.

W tym miejscu należy wskazać, że z dniem 5 czerwca 2010 r. uległ zmianie art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, który w aktualnym brzmieniu stanowi, że w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów **nie wpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków**. W brzmieniu sprzed zmiany zakres uzgodnienia dotyczył obiektów budowlanych oraz obszarów nie wpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że we wskazanych sytuacjach uzgodnienie z wojewódzkim konserwatorem zabytków nie znajduje podstawy prawnej. Ponadto wskazać należy, że w art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane mowa jest o uzgadnianiu, natomiast uchwała operuje pojęciem "pozwolenie". Tymczasem pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych wymagane jest w przypadku prowadzenia tych robót przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków (art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). Reasumując uzgodnienie wszelkich zamierzeń inwestycyjnych z wojewódzkim konserwatorem zabytków wymagane jest w przypadku, gdy prace dotyczyć mają obiektów ujętych

w gminnej ewidencji zabytków, natomiast pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków wymagane jest w przypadku, gdy obiekt budowlany lub obszar, którego dotyczy mają prace budowlane wpisany jest do rejestru zabytków. Niezależnie zatem, czy Rada miała na myśli uzgodnienie czy pozwolenie kwestionowany zapis ostać się nie może. Z treści planu nie wynika bowiem, aby strefa „OW” obserwacji archeologicznej wpisana była do gminnej ewidencji zabytków lub do rejestru zabytków.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego w zakresie współdziałania organów, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzgodnienia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Podkreślić należy, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje również § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) zgodnie z którym w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że 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 postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują współdziałanie organów administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Biorąc powyższe, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 4 pkt 1 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