



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 stycznia 2012 r.

Poz. 260

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 457/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 października 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Anna Siedlecka

Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Strzelina

z dnia 29 marca 2011 r. nr VII/49/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzelin

– Bolka I Świdnickiego

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret czwarty i lit. b we fragmencie „ustala się obowiązek pisemnego powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem. W przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane jest podjęcie ratowniczych badań wykopaliskowych za pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części określonej w punkcie I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 29 marca 2011 r. nr VII/49/11 Rada Miejska w Strzelinie działając na podstawie art. 3 ust. 1, art. 20, art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Strzelin – Bolka I Świdnickiego.

Na opisaną uchwałę Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Powołując się w petitum skargi na przepis art. 93 ust. 1 wskazanej wcześniej ustawy o samorządzie gminnym Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w zakresie § 8 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret czwarty i lit. b we fragmencie „ustala się obowiązek pisemnego powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem. W przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych

wymagane jest podjęcie ratowniczych badań wykopaliskowych za pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, 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 ze zm. – zwana dalej u.p.z.p.); art. 25, art. 36 i nast. Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) polegającego na naruszeniu zasad sporządzenia planu i modyfikowania przepisów rangi ustawowej.

Uzasadniając zawarte w skardze żądanie organ nadzoru wskazał, 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. 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 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Powyższe normy formułują kompetencję do określenia w miejscowym planie 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. Zdaniem organu nadzoru omawiana norma kompetencyjna nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, gdyż takie obowiązki, po pierwsze – mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a po wtóre – wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska Strzelina nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Takie działanie Rady należy zatem zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, ograniczeń, zakazów i nakazów, mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zdaniem organu nadzoru kompetencja powyższa obejmuje upoważnienie do stanowienia norm o charakterze materialnym, nie zaś, jak to uczyniła Rada Miejska Strzelina w uchwale, norm o charakterze proceduralnym – związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia (§ 8 ust. 5 pkt 1 lit. a tiret czwarty przedmiotowej uchwały), pisemnego powiadomienia czy podjęcia badań ratowniczych za pozwoleniem (§ 8 ust. 5 pkt. 1 lit. b przedmiotowej uchwały) wojewódzkiego konserwatora zabytków. 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 kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Ponadto podniesiono, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać również zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ponadto autor skargi podniósł, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2) te same ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować 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. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 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. Z powyższego wynika, 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.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miejskiej Strzelina wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu udzielonej odpowiedzi podniósł, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu prze-

strzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru jętego planem. Ustęp 2 pkt. 4 cytowanej ustawy stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nadto z art. 17 ust. 7 pkt b nakłada na wójta, burmistrza, prezydenta miasta obowiązek uzgadniania projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, a ust. 9 obowiązek wprowadzania zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Uzgodnienia dokonywane są w trybie art. 106 k.p.a. A zatem organ stanowiący uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego obowiązany był do uwzględnienia stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wyrażonym w piśmie z dnia 26 maja 2010 r. W piśmie tym Konserwator przedstawił wnioski konserwatorskie, które organ powinien uwzględnić sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Następnie po przesłaniu przez tutejszy urząd projektu planu zagospodarowania przestrzennego celem uzgodnienia, Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem z dnia 6 września 2010 r. nr 1205/2010 uzgodnił projekt planu bez uwag. W tak zarysowanym stanie sprawy, zdaniem autora odpowiedzi na skargę organ nie wprowadzając uzgodnień Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków naraziłby się rzut naruszenia przepisów prawa dotyczących procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym skarga organu nadzoru nie zasługuje na uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

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 -zwanej dalej p.p.s.a. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), 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 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części.

Analizując zakwestionowaną przez Wojewodę Dolnośląskiego uchwałę Sąd uznał, że skarga jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwanej dalej p.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 p.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 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.) – zwanej dalej u.o.z.

Jednakże przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiący jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. 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 dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompe-

tencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43, z dnia 11 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 631/10).

W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzenie przez Radę Miejską w Strzelinie obowiązku pisemnego powiadomienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o terminie rozpoczęcia i zakończenia prac ziemnych z co najmniej 7 – dniowym wyprzedzeniem, a w przypadku wystąpienia zabytków i obiektów archeologicznych wymagania podjęcia ratowniczych badań wykopaliskowych za pozwoleniem Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków stanowi bezsprzecznie naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Tak sformułowane obowiązki niewątpliwie pozbawione są podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków (tak też WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Wr 388/11).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności w stosunku do zabytków – wszystko to zostało już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a nadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Odnosząc się natomiast do stanowiska skarżonego organu wyrażonego w odpowiedzi na skargę zauważyć przyjdzie – w ślad za stanowiskiem organu nadzoru wyrażonym w piśmie złożonym na rozprawie w dnia 18 października 2011 r., że ustawa przewiduje dla rady miasta środki obrony wobec podejmowanych przez organy uzgadniające projekt planu, niedopuszczalnych ustawowo sposobów uzgodnienia (patrz art. 24–26 u.p.z.p. wraz z orzecnictwem 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 orzecnictwem 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).

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd – na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwierdził nieważność wskazanego w sentencji fragmentu zaskarżonej uchwały Rady Miasta Strzelina. Orzeczenie w pkt II wydano na podstawie art. 152 powołanej ustawy procesowej.