

2079



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.489.2011.MG

Wrocław, dnia 10 czerwca 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie uchwały Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 9 maja 2011 roku nr XIII/129/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi Jasna Góra

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 15 ust. 3 pkt 2 uchwały Rady Gminy i Miasta Bogatynia z dnia 9 maja 2011 roku nr XIII/129/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi Jasna Góra.

Uzasadnienie

W dniu 9 maja 2011 roku Rada Gminy i Miasta Bogatynia podjęła uchwałę nr XIII/129/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru wsi Jasna Góra. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 maja 2011 roku.

Organ nadzoru w trakcie postępowania nadzorczego stwierdził, że § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W kwestionowanym przepisie uchwały Rada postanowiła:

„Na terenie, o którym mowa w ust. 1, obowiązują następujące zasady ochrony środowiska i przyrody: (...) 2) w przypadku ujawnienia w toku prac budowlanych obiektów archeologicznych, należy powiadomić właściwe służby konserwatorskie.”

W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 ze zmianami), 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, w tym także Rady Gminy i Miasta Bogatynia, 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 równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”*.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie 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 obszarze ewidencji zabytków archeologicznych.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie postanowień odnośnie obowiązku powiadomienia odpowiednich służb konserwatorskich w przypadku wystąpienia w toku prac konserwatorskich obiektów archeologicznych. Zwłaszcza w sytuacji, że kwestia obowiązku stosownego powiadomienia uregulowana została w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 32 pkt 3 tejże ustawy kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapis stanowi zarówno w części modyfikację art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawiera uregulowanie 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 postępowaniem już uregulowanym w ustawie. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ON-SA 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 § 118 w zw. z art. 143 zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Takie stanowisko organu nadzoru w przedmiotowej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 636/10, odnosząc się do podobnej regulacji wskazał, że nałożenie na adresatów zamieszczonych w uchwale zakazów bądź ograniczeń dodatkowego obowiązku uzgodnień z konserwatorem zabytków samo w sobie stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej, pozwalającej na wprowadzenie w planie określonych zakazów bądź ograniczeń. Ponadto Sąd ten zwrócił uwagę, że kompetencje i zakres zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków wynikają z ustawy, a rada gminy, nie jest władna modyfikować – poprzez poszerzenie kompetencji tego organu – w drodze aktu prawa miejscowego zakresu zadań wojewódzkiego konserwatora zabytków w niej określonych.

Procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku przeprowadzenia prac archeologicznych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie zapisy.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa