

3528



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.757.2011.MW2

Wrocław, dnia 28 września 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 15 uchwały Rady Gminy Bolesławiec z dnia 31 sierpnia 2011 r. nr IX/53/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rakowice, w części dotyczącej działek nr: 380/282, 380/283, 254, 255/1, 255/2, 255/3, 255/4 i 269.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bolesławiec podjęła w dniu 31 sierpnia 2011 r. uchwałę nr IX/53/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Rakowice, w części dotyczącej działek nr: 380/282, 380/283, 254, 255/1, 255/2, 255/3, 255/4 i 269, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała, przesłana pismem Sekretarza Gminy z dnia 2 września 2011 r. nr Or.0711.10.2011, wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 września 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 25, art. 27, art. 31 ust. 1a i ust. 2 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm.).

Uchwała została podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

W dziale II rozdziale 4 uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W § 13 uchwały stwierdza się, że teren oznaczony symbolem ZP stanowi część zespołu parkowo – pałacowego ujętego w rejestrze zabytków nr 1027/J. Zgodnie z § 14 uchwały obszar terenu oznaczonego symbolem ZP znajduje się w strefie ochrony konserwatorskiej. W § 15 uchwały wprowadzono następujące uregulowanie: *Wojewódzki konserwator zabytków ma prawo ustalić szczególne wymagania dotyczące inwestycji w obrębie strefy konserwatorskiej. Inwestor ma prawo wystąpić do wojewódzkiego konserwatora zabytków o zalecenia konserwatorskie odnoszące się do planowanej inwestycji.*

Przepisy te wprowadzają z jednej strony upoważnienie dla wojewódzkiego konserwatora zabytków do ustalania szczególnych wymagań dotyczących inwestycji w obrębie strefy konserwatorskiej, a z drugiej przyznaje inwestorowi prawo do wystąpienia do wojewódzkiego konserwatora zabytków o wydanie odpowiednich zaleceń konserwatorskich, dotyczących planowanej inwestycji.

Tymczasem z art. 27 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika wprost, że na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku.

Ustawa w art. 25 określa również sposób postępowania w przypadku zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru i wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza: 1) dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku; 2) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazującego niezbędne do zastosowania materiały i technologie; 3) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospo-

darowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

Z kolei w oparciu o art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

Przepis art. 31 ust. 2 wskazanej wyżej ustawy mówi, 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 z art. 36 tej ustawy wynika wymóg uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru jak również wykonywania robót budowlanych w otoczeniu zabytku, prowadzenia badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru i prowadzenia badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru oraz zmiany przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku, umieszczania na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, podejmowania innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Uprawnienie Rady Gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej są wymienione pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan. Upoważnienie takie powinno być jednak realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń w tym zakresie, a jego realizacja nie może polegać na powtórzeniu przepisów czy też norm zawartych w ustawie. Jeżeli bowiem konkretna regulacja wynika wprost z aktu wyższego rzędu, to wyłączona jest tym samym z kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego gminy i nie może być przedmiotem ponownego unormowania w akcie prawa miejscowego. Przywołane wyżej przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dotyczą kwestii wydania zaleceń konserwatorskich, zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, podejmowania robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa wprowadza także możliwość ustalenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zakresu i rodzaju badań archeologicznych, jakie są niezbędne dla ochrony zabytku oraz obowiązek uzyskania pozwolenia tego organu w przypadku podjęcia określonych działań przy zabytku. W ocenie organu nadzoru bezpośrednio z przywołanych przepisów tej ustawy wynika możliwość ustalenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków szczególnych wymagań dotyczących inwestycji w obrębie strefy konserwatorskiej jak i wystąpienia do wojewódzkiego konserwatora zabytków o zalecenia konserwatorskie. Mocą tych przepisów ustawodawca dokonał już rozdziału uprawnień i obowiązków wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz osób podejmujących działania o charakterze inwestorskim (roboty budowlane, roboty ziemne, zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego), określił szczegółowo sposób postępowania i warunki, jakie należy spełnić decydując się na podjęcie inwestycji w obrębie strefy konserwatorskiej.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest analizowana uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań. 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. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r. II SA/Ka 508/02). 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 stano-

wiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna". W wyroku tym wskazano także, że orzecznictwo sądowoadministracyjne uznaje, że modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami legislacji (wyrok NSA z 20.08.1996 r. SA/Wr 2761/95).

Pomocniczo można wskazać również na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137, mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia, z których wynika, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczone w tym przepisie. Ponadto w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 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