

2989



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2011 r.

NK-N.4131.1055.2011.LF

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2011 roku nr XIII/253/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie zachodniego odcinka ulicy Legnickiej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

W dniu 7 lipca 2011 roku Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XIII/253/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie zachodniego odcinka ulicy Legnickiej we Wrocławiu. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 lipca 2011 roku.

Organ nadzoru w trakcie postępowania nadzorczego stwierdził, że § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej „ustawą”), art. 31, art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W § 9 uchwały Rada Miejska Wrocławia postanowiła: „1. Ustala się strefę ochrony konserwatorskiej dotyczącą ochrony zabytków archeologicznych na całym obszarze objętym planem. 2. W strefie, o której mowa w ust. 1, prowadzenie prac ziemnych wymaga opinii właściwych służb ochrony zabytków. 3. W obrębie stanowisk archeologicznych wskazanych na rysunku planu, a także w przypadku odkryć archeologicznych na pozostałym obszarze, należy przeprowadzić badania archeologiczne za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków. 4. Na obszarze cmentarza dawnej gminy Popowice realizacja wszelkich prac ziemnych wymaga przeprowadzenia badań archeologiczno-antropologicznych za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków.”

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, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich 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. Przedstawione upoważnienie nie oznacza jednak pełnej dowolności w zakresie kształtowania tego rodzaju zasad i musi być interpretowane z uwzględnieniem innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa jak i reguł wykonywania prawodawczych uprawnień organów władzy publicznej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych.

W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno

w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a 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 stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

W ocenie organu nadzoru powołane przepisy § 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały nr XIII/253/11 Rady Miejskiej Wrocławia wykraczają 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 regulowania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii związanych z koniecznością czy obowiązkiem uzyskania opinii czy pozwolenia organu ochrony zabytków czy przeprowadzenia określonego rodzaju badań. Wszelkie kompetencje i formy działania organów ochrony zabytków jak i przypadki przeprowadzenia badań archeologicznych określają przepisy rangi ustawowej.

Trzeba zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do ustalania czy też modyfikowania zakresu i form działania organów administracji publicznej (wojewódzkiego konserwatora ochrony zabytków). Niedopuszczalną bowiem jest regulacja aktu prawa miejscowego, którą w sposób samoistny (bez stosownego umocowania ustawowego) wyznacza się zakres zadań, kompetencji i form działania innych organów administracji publicznej. Należy przykładowo wskazać, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia właściwego organu ochrony zabytków, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego (inwestycyjnego) obowiązku uzyskania pozwolenia wymienionego organu w sytuacjach czy okolicznościach nie przewidzianych przepisami rangi ustawowej. Podstawową formą prawną działania i wykonywania zadań przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, zgodnie z art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest pozwolenie.

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy – akt prawa miejscowego. Należy jeszcze podkreślić, że ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Niedopuszczalnym jest rozszerzanie zakresu ochrony konserwatorskiej w przypadkach i w odniesieniu do sytuacji nie przewidzianych w ustawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2011 r. II SA/Wr 54/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Wymogi uzyskania stosownego stanowiska organu ochrony zabytków w ramach procesu budowlanego określają ponadto właściwe przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) np. art. 9 ust. 3 czy art. 39 ust. 1 tej ustawy.

Trzeba wskazać również, że obowiązek badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować 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 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, ustawodawca w szczegółowy sposób uregulował w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, 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.

Przedstawione przepisy uchwały Rady Miejskiej Wrocławia zawierają uregulowania 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 uregulowanych kompleksowo przepisami prawa rangi ustawowej, w tym, przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wymaga podkreślenia, że ustalenia planu miejscowego w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny być spójne z regulacją ustawową oraz mieć uzasadnienie w stosownych przepisach upoważniających (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Wr 594/10).

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ilona Antoniszyn-Klik