



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 maja 2012 r.

Poz. 1939

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 742/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 lutego 2012r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kostomłoty
z dnia 31 maja 2011 r. nr X/66/11

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów wsi Wichrów oraz terenów położonych w południowej części wsi Kostomłoty dla działki nr 485/3, AM-2, obręb Kostomłoty

- I. stwierdza nieważność § 10 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, działając jako organ nadzoru zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Gminy Kostomłoty nr X/66/11 z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów wsi Wichrów oraz terenów położonych w południowej części wsi Kostomłoty dla działki nr 485/3, AM-2, obręb Kostomłoty.

Przedmiotowej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 i ust. 3 tej uchwały.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że zaskarżonym przepisem Rada Gminy Kostomłoty postanowiła, iż w strefie ochrony zabytków archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, w zakresie określonym przez organ konserwatorski (ust. 2) oraz, że pozwolenie na przeprowadzenie badań archeologicznych, o którym mowa w ust. 2, należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji.

W ocenie Wojewody wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i nakazów obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczenia w planie miejscowym postanowień odnośnie kwestii związanych z przeprowadzaniem badań archeologicznych oraz uzyskaniem pozwolenia na przeprowadzenie tych badań, zwłaszcza, gdy rzeczona materia została już uregulowana w art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Wojewoda podkreśli, że w zakresie władztwa planistycznego gminy nie mieści się kompetencja do normowania kwestii związanych z postępowaniem już uregulowanym w ustawie. Powołując się na orzecznictwo sądowe wskazał również, że dokonywane w aktach prawa miejscowego powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Nie jest dopuszczalne, bez upoważnienia ustawowego, regulowanie w akcie prawa miejscowego obowiązków innego organu. Skoro rola konserwatora zabytków została już uregulowana w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak podstaw do przypisywania zadań temu organowi w akcie prawa miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Kostomłoty zgodziła się z postawionymi zarzutami stwierdzając, że § 10 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały podjęty został bez podstawy prawnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 przywołanego aktu). W myśl art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – zwanej dalej u.p.p.s.a. – zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a więc objęta jest zakresem pkt 5 § 2 art. 3 u.p.p.s.a.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. 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. Powyższe uwagi wywieść można wprost z zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie z jej art. 94 według którego, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 ustawy zasadniczej w związku z art. 94, wymaga aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” powszechnie obowiązujących przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązku, natomiast nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenia w rozumieniu art. 92 Konstytucji (tak NSA w wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. II OSK 2385/10, CBOŚA nsa.gov.pl).

Podejmując uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy w Kostomłotach zobligowana była zatem działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pamiętać winna również o tym, że normy kompetencyjne podlegają ścisłej interpretacji - istnieje bowiem zakaz wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., nr 2, poz. 43).

Według art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – dalej u.p.z.p) w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Kompetencja przyznana w tym względzie organowi stanowiącemu gminy in-

terpretowana przez pryzmat działania w granicach i na podstawie prawa, wymaga uwzględnienia przy tworzeniu prawa miejscowego przepisów zawartych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm. – zwanej dalej u.o.z), zwłaszcza art. 7 pkt 4, art. 19 ust. 3 oraz art. 36 i art. 31. Analiza przywołanych regulacji wskazuje, że w zakresie kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków, nie mieści się uprawnienie do nakładania na uczestników procesu inwestycyjnego takich obowiązków jak w zakwestionowanych przez organ nadzoru przepisach § 10 przedmiotowej uchwały. Trafnie wskazuje Wojewoda, że regulacje dotyczące obowiązku podjęcia archeologicznych badań w przypadku wykonywania robót ziemnych oraz konieczności uzyskania pozwolenie konserwatora na wykonanie tych badań, rozwiązane zostały w drodze odpowiednich uregulowań w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w przepisie art. 31 oraz art. 36. Sam ustawodawca przesądził już o tym, że w przypadku robót ziemnych które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku, prowadzonych na terenie na którym znajdują się zabytki archeologiczne, rodzaj i zakres niezbędnych robót archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, jednak 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. Porównanie przytoczonej regulacji art. 31 ust. 1a pkt 2 i ust. 2 wskazuje, że kwestionowane postanowienia uchwały powtarzają i modyfikują powyższe zapisy ustawowe. Również wymóg uzyskania pozwolenia konserwatora na przeprowadzenie wskazanych wcześniej badań archeologicznych, o którym stanowi § 10 ust. 3 uchwały, uregulowany już został w art. 36 ust. 1 pkt 5 przywołanej wyżej ustawy. Prawo budowlane wskazuje natomiast kiedy takie pozwolenie powinno być uzyskane.

W rezultacie należy podzielić stanowisko skarżącej, że skoro materia taka jak, zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku – zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę – przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 36) jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. – Prawo budowlane (np. art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39) - to regulowanie tych kwestii w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy oraz nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną aktami wyższego rzędu. Organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do regulowania tego co zostało już uregulowane przepisami ustawowymi a wychodząc poza zakres upoważnienia, narusza konstytucyjną zasadę działania w granicach i na podstawie prawa. Nadto powielanie regulacji zawartej w innym akcie normatywnym jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji określonymi w § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Wobec przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych i prawnych Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie i zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji wyroku.