



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 czerwca 2012 r.

Poz. 1954

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 786/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA
Sędzia NSA
Sędzia WSA

Olga Białek
Julia Szczygielska
Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant: asystent sędziego Paweł Czyszowski
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 stycznia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie
z dnia 29 czerwca 2011 r., nr IX/48/2011
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego w skrócie „MPZP ŚLIZÓW”

- I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 zdanie 2 i 3 oraz § 14 zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sycowie uchwałą z dnia 29 czerwca 2011 r. Nr IX/48/2011, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwanej dalej u.p.z.p.), w związku z uchwałą nr LVII/299/2010 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Syców (uchwała nr XIII/151/2000 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 26 października 2000 r.) oraz ze zmianą ww. Studium (uchwała nr XVIII/81/07 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 22 listopada 2007 r.), uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego w skrócie „MPZP ŚLIZÓW”) uchwalonego uchwałą nr XII/70/03 Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 4 września 2003 r. dla działki nr 409/2, obręb Ślizów.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, który zarzucając istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. zażądał stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej § 6 ust. 2 zdanie 2 i 3 oraz zarzucając istotne naruszenie art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587, zwane dalej rozporz. MI) zażądał stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 14.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w zaskarżonym § 6 ust. 2 zdanie 2 i 3 uchwały, Rada Miejska wprowadziła dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi w wyznaczonej strefie obserwacji archeologicznej „OW” obowiązek dokonania uzgodnień z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków we Wrocławiu, co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym. Określiła nadto, że nadzór archeologiczny prowadzony będzie przez uprawnionego archeologa po uzyskaniu stosownego pozwolenia przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonania robót budowlanych. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wskazane uregulowania uchwały 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 (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) i stanowią niedopuszczalną w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., dalej w skrócie u.o.z.o.z.), w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zaznaczył nadto, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już bowiem określone przez ustawodawcę. Wojewoda Dolnośląski odnośnie zdania trzeciego § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały zauważył, że przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują, aby warunkiem prowadzenia nadzoru archeologicznego było wcześniejsze uzyskanie stosownego pozwolenia w tym zakresie. Nadzór ten jest bowiem sprawowany z urzędu, niezależnie od wniosku jakiegokolwiek podmiotu, w przypadkach wymagających ochrony zabytków oraz opieki nad nimi (art. 91 ust. 4 pkt 5 u.o.z.o.z.). Dodał, że jeżeli § 6 ust. 2 zdanie 3 ww. uchwały rozumieć jako nałożenie obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych, to podkreślić należy, że przepis art. 31 ust. 2 u.o.z.o.z. wyczerpująco określa już przypadki, w których ustawodawca taki obowiązek nakłada.

Odnosząc się z kolei do treści § 14 przedmiotowej uchwały, w który Rada określiła, że „Dopuszcza się utrzymanie istniejącego sposobu użytkowania lub możliwość czasowego wykorzystania terenu na inne funkcje niż wskazane w planie, pod warunkiem nie powodowania zanieczyszczeń środowiska oraz nie stwarzania utrudnień w funkcjonowaniu i zagospodarowaniu terenów i obiektów sąsiadujących” Wojewoda Dolnośląski wskazał, że postanowienia te są sprzeczne z art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 10 rozporz. MI, bowiem nie określają konkretnej daty bądź okresu czasu z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać oraz nie wskazują sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów.

Gmina Syców w odpowiedzi na skargę oświadczyła, że uznaje ją za zasadną i jednocześnie załączyła uchwałę Rady Miejskiej w Sycowie z dnia 27 października 2011 r. nr XIII/70/11 w sprawie odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego na zaskarżoną chwałę, w której postanowiono uznać skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

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

Sąd uznał, że skarga Wojewody Dolnośląskiego jest zasadna i podzielił w pełni zawartą w niej argumentację. Podkreślić przy tym należy, iż również Gmina Syców w odpowiedzi na skargę wskazała, że uznaje w całości zarzut skargi dotyczące przedmiotowej uchwały.

Z treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.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 u.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 u.o.z.o.z.). Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż 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 jest dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że wprowadzenie przez Radę Miejską w Sycowie w § 6 ust. 2 zdanie 2 zaskarżonej uchwały dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych związanych z pracami ziemnymi w wyznaczonej strefie obserwacji archeologicznej „OW” obowiązku dokonania uzgodnień z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków we Wrocławiu, co do konieczności ich prowadzenia pod nadzorem archeologicznym oraz wskazanie w § 6 ust. 2 zdanie 3 ww. uchwały, że nadzór archeologiczny prowadzony będzie przez uprawnionego archeologa po uzyskaniu stosownego pozwolenia przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Postanowienia te stanowią również modyfikację przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (m.in. art. 36 ust. 1), co 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). Podkreślić należy, że 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, jak też w ustawie z dnia 7 września 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. z 2010 r., Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) np. w art. 2 ust. 2 pkt 3 i w art. 39. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie przewidują, aby warunkiem prowadzenia nadzoru archeologicznego było wcześniejsze uzyskanie stosownego pozwolenia w tym zakresie. Nadzór ten jest bowiem sprawowany z urzędu, niezależnie od wniosku jakiegokolwiek podmiotu, w przypadkach wymagających ochrony zabytków oraz opieki nad nimi (art. 91 ust. 4 pkt 5 u.o.z.o.z.). Wymogi dotyczące osób przeprowadzających badania archeologiczne zostały natomiast określone w § 26 Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 roku w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych (Dz. U. Nr 165, poz. 987). Po-wyższe potwierdza, że wymienione postanowienia zaskarżonej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 36 u.o.z.o.z. oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Odnosząc się z kolei do kwestionowanego § 14 zaskarżonej uchwały zauważyć należy, że zgodnie z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Stosownie zaś do art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Trafnie wskazał organ nadzoru, że przepis ten należy stosować z uwzględnieniem § 4 pkt 10 rozporz. MI, wedle którego ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać. Zawarte w kwestionowanym § 14 zaskarżonej uchwały stwierdzenie „czasowego wykorzystania terenu”, jako nazbyt ogólne, nie spełnia tych wymogów. Ponadto Rada Miejska Sycowa nie określając sposobu zagospodarowania tymczasowego terenów (na który winny się składać nakazy, zakazy, dopuszczenia

i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów), nie uczyniła zadość omówionej normie kompetencyjnej. Stwierdzenie, że teren może być czasowo wykorzystywany na funkcje inne niż wskazane w planie stwarza niebezpieczeństwo dowolnego zagospodarowania terenu, bez uwzględnienia jakichkolwiek norm i wytycznych.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 u.p.s.a, orzekł jak w punkcie I sentencji. Orzeczenie o tym, iż uchwała w zaskarżonej części nie może być wykonana znajduje uzasadnienie w art. 152 u.p.s.a. (punkt II sentencji).