



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 czerwca 2012 r.

Poz. 2149

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 928/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA
Sędziowie: Sędzia NSA
Sędzia NSA

Anna Siedlecka
Andrzej Wawrzyniak (spr.)
Zygmunt Wiśniewski

Protokolant

Edyta Forysiak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 8 marca 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia

z dnia 15 września 2011 r., nr XVI/286/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie północnego odcinka ulicy Żmigrodzkiej we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność § 9 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w zakresie określonym w pkt I.

Uzasadnienie

W dniu 15 września 2011 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę nr XVI/286/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie północnego odcinka ulicy Żmigrodzkiej we Wrocławiu.

W § 9 tej uchwały zawarto unormowania o treści:

„1. Ustala się strefę ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych na całym obszarze objętym planem.

2. W strefie, o której mowa w ust. 1, przed prowadzeniem prac ziemnych należy uzyskać opinię właściwych służb ochrony zabytków”.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożył organ nadzoru – Wojewoda Dolnośląski.

Powołując się na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 zaskarżonej uchwały – z powodu istotnego naruszenia 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 RP i art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi, przytoczywszy treść § 9 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały, organ nadzoru podniósł, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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.

Zaznaczając, że wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, organ nadzoru podkreślił, że kompetencja ta nie oznacza 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 musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowanie § 9 ust. 2 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały określone przez ustawodawcę i Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

W tym kontekście, w opinii Wojewody, za niedopuszczalne uznać należy zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania opinii odnośnie do podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania opinii związanej z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Organ nadzoru podkreślił, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie opinia. Tym bardziej zaś brak podstaw do wprowadzenia obowiązku uzyskania opinii w związku z zamiarem przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Wojewoda wskazał, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 teje ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować 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. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 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. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W odpowiedzi na skargę organ gminy wniósł o oddalenie skargi.

Zdaniem strony przeciwnej, skarga nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem organ uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązany był do uwzględnienia stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, wyrażonego w szczególności w piśmie z dnia 7 września 2010 r. Nie uwzględniając wniosków Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków organ gminy naraziłby się na niezgodnienie projektu planu, co skutkowałoby wstrzymaniem procedury planistycznej prowadzącym do niemożności uchwalenia planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 września 2011 r. nr XVI/286/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie północnego odcinka ulicy Żmigrodzkiej we Wrocławiu, zarzucając 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 RP i art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Skarga organu nadzoru jest uzasadniona.

Przepis art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W myśl art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, formami ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 3 tej ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę:

- 1) zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych; oraz 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.

Wedle 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.

Stosownie do ust. 2 tego artykułu, 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.

Po myśli art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga:

- 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru;
- 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku;
- 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;
- 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru;
- 5) prowadzenie badań archeologicznych;
- 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje;
- 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;
- 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku;
- 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru;
- 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Dalsze unormowania zawarte w art. 36 cytowanej ustawy stanowią w szczególności, iż pozwolenia, o których mowa w ust. 1, mogą określać warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku (ust. 3), a wojewódzki konserwator zabytków może uzależnić wydanie pozwolenia na podejmowanie działań, o których mowa w ust. 1 pkt 6, 9 i 11, od przeprowadzenia, na koszt wnioskodawcy, niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych, przy czym egzemplarz dokumentacji badań jest przekazywany nieodpłatnie wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków (ust. 4).

Jak trafnie podkreślił organ nadzoru we wniesionej skardze, wskazane wyżej upoważnienia ustawowe określają kompetencję rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne obiekty czy obszary o wartości kulturalnej, w tym zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione, przy czym upoważnienie to nie oznacza pełnej dowolności i musi być interpretowane przez pryzmat obowiązującego prawa. Wojewoda Dolnośląski słusznie uznał, iż zaskarżone przez niego 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. Powyższa norma kompetencyjna nie obejmuje bowiem upoważnienia do stanowienia w zakresie obowiązków i uprawnień stron w procesie budowlanym, przy wykonywaniu prac ziemnych, gdyż takie mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej, a wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę i Rada Miejska Wrocławia nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Zgodzić się więc należy z Wojewodą, że takie działanie Rady należy zakwalifikować jako przekroczenie kompetencji i działanie bez podstawy prawnej.

Podzielić też należy stanowisko organu nadzoru, że kwestionowana treść zaskarżonej uchwały zawiera uregulowania wykraczające poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia zasad mających na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Jak trafnie zauważył Wojewoda Dolnośląski, kompetencja powyższa nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed prowadzeniem prac ziemnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały określone przez ustawodawcę i rada gminy (rada miejska) nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Organ nadzoru słusznie ponadto podkreślił, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenie, a nie opinia oraz że tym bardziej brak jest podstaw do wprowadzenia obowiązku uzyskania opinii w związku z zamiarem przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Wojewoda prawidłowo przy tym zaznaczył, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz że – stosownie do zawartej w tym unormowaniu regulacji – obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W tym stanie rzeczy, w pełni podzielając stanowisko organu nadzoru, że unormowanie zawarte w § 9 ust. 2 zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem wskazanych wyżej przepisów ustawowych oraz uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1 i art. 152 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji.