



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 sierpnia 2012 r.

Poz. 2960

WYROK NR SYGN. AKT IISA/WR 964/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 26 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Kremis – sprawozdawca
Sędziowie:	Sędzia WSA Alicja Palus Sędzia NSA Julia Szczygielska
Protokolant:	Asystent sędziego Paweł Czyszkowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich

z dnia 22 września 2011 r. nr XIII/103

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Wielka Lipa

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 6 ust. 1 pkt 12 oraz § 6 ust. 2;

II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu w części wskazanej w punkcie I wyroku.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich uchwałą Nr XIII/103 z dnia 22 września 2011 r. 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 i art. 27 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.) uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Oborniki Śląskie dla obrębu Wielka Lipa.

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. 1 pkt 12 oraz § 6 ust. 2.

Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w § 6 ust. 1 pkt 12 uchwały Rada Miejska wprowadziła obowiązek prowadzenia wszelkich inwestycji w porozumieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Natomiast w § 6 ust. 2 uchwały nakazano, że w przypadku dokonania znalezisk archeologicznych, prace budowlane winny zostać przerwane a teren udostępniony do ratowniczych badań archeologicznych.

W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie 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 określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze ochrony konserwatorskiej „B” i strefy ochrony krajobrazu kulturowego „K”, 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).

Odnosząc się do kwestii obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych, organ nadzoru wskazał, że uregulowana ona została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 te same 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.

Burmistrz Obornik Śląskich w odpowiedzi na skargę oświadczył, że zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia planu umieszczone zostały w treści uchwały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który jest organem uzgadniającym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 (jedn. tekst: Dz. U. z dnia 14 marca 2012 r., poz. 270 zwanej dalej p.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 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.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.

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 jakiegokolwiek 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- jest zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że wprowadzenie przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich w § 6 ust. 1 pkt 12 zaskarżonej uchwały obowiązku prowadzenia wszelkich inwestycji w porozumieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz w § 6 ust. 2 tej uchwały w przypadku dokonania znalezisk archeologicznych, obowiązku przerwania prac budowlanych i udostępnienia terenu do ratowniczych badań archeologicznych, 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 modyfikację przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (m.in. art. 31 i 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 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.). Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 u.o.z.o.z., 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 u.o.z.o.z. 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.

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). Powyższe potwierdza, że wymienione postanowienia zaskarżonej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 31 i 36 u.o.z.o.z. oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

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