



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 sierpnia 2012 r.

Poz. 2968

WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 120/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA
Protokolant asystent sędziego

- Mieczysław Górkiewicz
- Olga Białek (spr.)
- Ireneusz Dukiel
- Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 17 listopada 2011 r. nr XVIII/369/11

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego
w rejonie ulic: Centralnej, Polnej, Chińskiej we Wrocławiu

- I. stwierdza nieważność § 9 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza, że uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej Wrocławia na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski - działając jako organ nadzoru - na podstawie art. 93 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia Nr XVIII/369/11 z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic: Centralnej, Polnej i Chińskiej we Wrocławiu. Skarżący zakwestionował § 9 ust. 2 tej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP i art. 31, art. 32 oraz art. 33 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wskazując na powyższe Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 ww. uchwały.

Na uzasadnienie organ podał, że w § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalona została strefa ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych obejmująca obszar całego planu. W przepisie § 9 ust. 2 Rada Miejska nakazała w obrębie wskazanych zabytkowych stanowisk archeologicznych, przy realizacji prac ziemnych, przeprowadzać badania archeologiczne za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków.

Oceniając legalność ww. przepisu Wojewoda stwierdził, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ stanowiący gminy uprawniony jest do określenia w planie miejscowym szczególnych zasad na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak zupełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji RP). Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Należy zatem mieć na uwadze, że kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana już została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W przepisie tym postanowiono, że 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 może doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego - obowiązana jest pokryć koszty badań archeologicznych oraz jej dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków (art. 31 ust. 1a pkt 2 przywołanej wcześniej ustawy). Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo ziemne, lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek.

Przytaczając powyższe uregulowania ustawowe, Wojewoda wskazał, że obowiązek przeprowadzania 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 zabytku.

Organ nadzoru wywodził dalej, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w związku z faktem odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, również został już uregulowany w art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, na potwierdzenie czego autor skargi przytoczył wprost treść art. 32 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3 oraz art. 32 ust. 3, ust.4 i ust. 5 pkt 1 ww. ustawy. Zdaniem skarżącego, analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że gdy podczas prowadzenia robót budowlanych odkryty zostanie przedmiot co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, konserwator zabytków wydaje decyzję nakazującą przeprowadzenie badań archeologicznych, tylko wtedy gdy stwierdzi, że odkryty przedmiot jest zabytkiem a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Innymi słowy – według ustawy - nie w każdej sytuacji odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane będzie przeprowadzenie badań archeologicznych, a taka zasada wynika z kwestionowanego przepisu uchwały. Tym samym przepis ten stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto w sytuacji przypadkowego odkrycia zabytków, to konserwator zabytków, a nie osoba która odkryła zabytek, obowiązany jest zorganizować badania archeologiczne, o czym stanowi wprost art. 33 ust. 3 ustawy ww. ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podkreślono, że plan miejscowy przeszedł całą wymaganą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedurę formalno – prawną w trakcie której uwzględniono i wpisano do planu wnioski zgłoszone przez

wojewódzkiego konserwatora zabytków. Na kolejnym etapie procedury planistycznej dokonano stosowych uzgodnień z konserwatorem zabytków, który nie wniósł zastrzeżeń co do celowości i treści kwestionowanych obecnie zapisów planu. Reasumując podkreślono, że brak uzgodnień organu konserwatorskiego skutkowałoby wstrzymaniem procedury planistycznej, natomiast wprowadzenie zaskarżonego ustalenia, zapewniło uzgodnienie planu przez organ nadzoru konserwatorskiego.

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. z 2012, poz. 270.) – 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 podstawowym, 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 jej art. 94 wymaga, aby materia regulowana danym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Natomiast każde unormowanie aktu prawa miejscowego wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności tego aktu. 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, CBOSA nsa.gov.pl).

Podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska Wrocławia zobligowana była zatem działać w granicach upoważnienia ustawowego i w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak trafnie wskazuje Wojewoda, winna również uwzględnić, 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 interpretowana 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 zakwestionowanym przez organ nadzoru przepisie § 9 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Z przepisu tego wynika, że w Rada Miejska Wrocławia uchwalając akt prawa miejscowego nałożyła na inwestorów prowadzących prace ziemne w obrębie zabytkowych stanowisk archeologicznych, wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych oraz uzyskania na przeprowadzenie tych badań pozwolenia właściwych służb ochrony zabytków. Tymczasem kwestie dotyczące obowiązku podjęcia badań archeologicznych w przypadku wykonywania robót ziemnych oraz konieczności uzyskania pozwolenia konserwatora na wykonanie tych badań, rozwiązane zostały w sposób kompleksowy drodze odpowiednich uregulowań w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad w zabytkami - w przepisach art. 31, art. 32 oraz art. 36.

W akcie wyższego rzędu przesądzono więc 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 u.o.z. wskazuje, że kwestionowane postanowienia uchwały powtarzają i modyfikują powyższe zapisy ustawowe. Również wymóg uzyskania pozwolenia konserwatora na przeprowadzenie wskazanych wcześniej badań archeologicznych, o którym mowa § 9 pkt 2 uchwały, uregulowany już został w art. 36 ust. 1 pkt 5 przywołanej wyżej ustawy. Prawo budowane wskazuje natomiast kiedy takie pozwolenie powinno być uzyskane.

W rezultacie należy zgodzić się ze skarżącym, że regulowanie powyższych 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. Niewątpliwie rada gminy nie jest upoważniona 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). Istotne bowiem jest, że skoro akty prawa miejscowego podejmowane są dla wprowadzenia nowych norm prawnych obowiązujących w sposób abstrakcyjny i generalny i dla uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących, to muszą być pozbawione powtórzeń przepisów zawartych w innych aktach rangi ustawowej.

Prawo miejscowe powinno zawierać nowe treści normatywne a nie powtarzać tego co zostało już przez ustawodawcę uregulowane. Powtarzanie innych przepisów, za innymi aktami prawnymi, pozbawia akt prawa miejscowego charakteru normatywnego. Jeżeli do tego przepis ustawowy jest nie tylko powtórzony ale i zmodyfikowany, to wówczas mamy do czynienia z nieuprawnioną ingerencją w materię regulowaną ustawowo.

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. orzekł jak w sentencji wyroku.