



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 sierpnia 2012 r.

Poz. 2987

WYROK NR SYGN.AKT II SA/WR 188/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 kwietnia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Olga Białek – sprawozdawca
Sędziowie:	Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz
Protokolant:	Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2012 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej
z dnia 23 lutego 2011 r. Nr V/25/11
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Środa Śląska

- I. stwierdza nieważność § 8 pkt. 2 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała, w zakresie objętym punktem I, nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240,00 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

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 Miejskiej w Środzie Śląskiej Nr V/25/11 z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Środa Śląska. 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.) oraz art. 31 ust. 2 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 8 pkt 2.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że zaskarżonym przepisem Rada Miejska w Środzie Śląskiej postanowiła, że w strefie ochrony zabytków archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych, w zakresie określonym przez organ konserwatorski.

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 bowiem możliwości umieszczania w planie miejscowym postanowień odnośnie kwestii związanych z przeprowadzaniem badań archeologicznych oraz uzyskaniem pozwolenia na przeprowadzenie tych badań. W art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) przesądzono bowiem, że podstawą prowadzenia badań archeologicznych jest pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wyrażenie zgody na tego rodzaju czynności może być dokonane jedynie w formie pozwolenia wydanego przez ten organ. Rada nie może zatem przesądzać o obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych. Podkreślono również, że art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków określa wyraźnie zakres czynności wymagających tego pozwolenia a rada gminy nie może w ten zakres ingerować ani go modyfikować. Jedynym organem władnym do udzielenia pozwolenia na prowadzenie tego typu czynności jest wojewódzki konserwator zabytków.

Wojewoda wskazał dalej, że regulacja dotycząca zakresu i rodzaju badań archeologicznych została zawarta w art. 31 ust. 2 ww. ustawy, według którego „zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych o których mowa w ust. 1 a ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny”. Zdaniem organu nadzoru kwestionowany zapis uchwały reguluje materię unormowaną w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawiera postanowienia wykraczające poza kompetencję przyznaną jej art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ podkreślił, że w zakresie władztwa planistycznego gminy nie mieści się kompetencja do nałożenia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych, albowiem w tej kwestii może wypowiedzieć się tylko konserwator zabytków. Kompetencja rady wynikająca z ww. przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 nie obejmuje również możliwości umieszczania w planie miejscowym postanowień odnośnie obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. O tym jakie czynności wymagają pozwolenia konserwatora przesądza art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Powołując się na orzecznictwo sądowe wskazał również, że dokonywanie w aktach prawa miejscowego powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawowych, kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. 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 Miejska w Środzie Śląskiej uznała ją w całości za uzasadnioną.

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 r., 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 podustawowym i uchwalane są na podstawie upoważnień ustawowych. Nie mogą zatem wykroczyć 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, CBOSA nsa.gov.pl).

Podejmując uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Środzie Śląskiej 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 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 zakwestionowanych przez organ nadzoru przepisach § 8 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Trafnie wskazuje Wojewoda, że regulacje dotyczące obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku wykonywania prac ziemnych oraz zasady na jakich powinny być one przeprowadzone zawarte już zostały w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - w przepisie art. 31 oraz art. 36. Sam ustawodawca przesądził 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. Dodatkowo wymóg uzyskania pozwolenia konserwatora na przeprowadzenie wskazanych wcześniej badań archeologicznych, o którym stanowi § 8 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 podzielić stanowisko skarżącej, że skoro wymóg przeprowadzenia badań archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi został już kompleksowo uregulowany przez ustawodawcę w art. 31 i art. 36 ust. 1 pkt 5 u.o.z, to normowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. – i to w sposób modyfikujący postanowienia ustawy – stanowi przekroczenie kompetencji organu stanowiącego gminy oraz nieuprawnioną ingerencję w materię regulowaną aktami wyższego rzędu. 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.

Należy również zwrócić uwagę na regułę wynikającą z § 115 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). w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przywoływanym już przepisem art. 94 Konstytucji. Podobnie zakotwiczona w tym przepisie jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 ww. rozporządzenia w świetle której, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz TK jako rażące naruszenie prawa (zob. szerzej wyrok WSA w Poznaniu z 22.09.2011 r., IV SA/Po 607/11, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie [i modyfikację] regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, op.cit., s. 633).

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.