



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 stycznia 2012 r.

Poz. 4



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.492.2011.AZ5

Wrocław, dnia 29 grudnia 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 pkt 2 i pkt 5 uchwały nr XIX/398/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zespołu urbanistycznego Doliny Odry w rejonie obrębu Różanka we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia podjęła na sesji w dniu 1 grudnia 2011 r. uchwałę Nr XIX/398/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zespołu urbanistycznego Doliny Odry w rejonie obrębu Różanka we Wrocławiu.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 6 grudnia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej § 7 pkt 2 i pkt 5 z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 36 ust. 1 oraz art. 31, 32 i 33 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Wrocławia uchwaliła plan zagospodarowania przestrzennego dla części zespołu urbanistycznego Doliny Odry w rejonie obrębu Różanka we Wrocławiu.

Mocą § 7 pkt 1 uchwały ustalona została strefa ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych obejmująca cały obszar objęty planem. Zapisem § 7 pkt 2 uchwały nakazano ponadto przed przeprowadzeniem prac ziemnych uzyskać opinię właściwych służb ochrony zabytków. W punkcie 5 paragrafu 7 w obrębie wskazanych stanowisk archeologicznych oraz w przypadku odkryć zabytków archeologicznych na pozostałym obszarze wprowadzono obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych za pozwoleniem właściwych służb ochrony zabytków.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), 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.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak 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, w tym

także Rady Miejskiej Wrocławia, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głośzącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania § 7 pkt 2 i pkt 5 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.

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 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 w zakresie wydawania opinii odnośnie 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 w 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). Nadto należy zauważyć, 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 wprowadzania obowiązku uzyskania opinii w związku z zamiarem przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Odnosząc się do zapisów § 7 pkt 5 uchwały należy wskazać, 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) tejże 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.

Natomiast jeśli chodzi o obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w związku z faktem odkrycia zabytku w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, to materia ta została uregulowana w art. 32 ust. 1 ustawy w sposób następujący: „Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany:

- 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;
- 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia;
- 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”.

Następnie wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia przyjęcia zawiadomienia dokonać oględzin odkrytego przedmiotu (art. 32 ust. 3), a jeśli nie dokona ich w tym terminie, to przerwane roboty mogą być kontynuowane (art. 32 ust. 4). W zależności od wyników oględzin

dokonanych przez konserwatora wydane mogą być trzy rodzaje decyzji. Po pierwsze zatem, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót (art. 32 ust. 5 pkt 1). Po drugie konserwator wydaje decyzję pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia (art. 32 ust. 5 pkt 2). Po trzecie natomiast konserwator może wydać decyzję nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie (art. 32 ust. 5 pkt 3). Decyzja nakazująca przeprowadzenie badań archeologicznych jest zatem wydawana tylko w przypadku gdy odkryty przedmiot jest zabytkiem a nadto istnieje zagrożenie, że kontynuacja robót doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia. Innymi słowy, nie w każdej sytuacji odkrycia zabytków i obiektów archeologicznych wymagane będzie przeprowadzenie badań archeologicznych, a taka zasada wynika z kwestionowanego zapisu uchwały Rady Miejskiej, co stoi w sprzeczności z art. 32 ust. 5 ustawy.

Ponadto w sytuacji przypadkowego odkrycia zabytków wedle art. 33 ust. 3 ustawy w razie potrzeby to wojewódzki konserwator zabytków (a nie osoba, która odkryła zabytek) zobowiązany jest zorganizować badania archeologiczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa