



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 lutego 2012 r.

Poz. 621

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 494/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

– Alicja Palus (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WSA

– Mieczysław Górkiewicz

Sędzia NSA

– Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

- Daria Burdzyńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 września 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze

z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr XII/44/11

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego ulicami: Wieniawskiego, Prosta, Limanowskiego, Sikorskiego, Wojska Polskiego oraz torem kolejowym relacji Legnica-Jaworzyna Śląska na terenie miasta Jawora

I. stwierdza nieważność § 5 zaskarżonej uchwały we fragmencie „i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała we fragmencie wskazanym w punkcie I wyroku nie może być wykonana.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr XII/44/11 podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 83, poz. 717 z późn. zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 29 października 2008 r. nr XXVII/152/08 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu ograniczonego ulicami: Wieniawskiego, Prosta, Limanowskiego, Sikorskiego, Wojska Polskiego oraz torem kolejowym relacji Legnica-Jaworzyna Śląska na terenie miasta Jawora, Rada Miejska w Jaworze uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu ograniczonego ulicami: Wieniawskiego, Prosta, Limanowskiego, Sikorskiego, Wojska Polskiego oraz torem kolejowym relacji Legnica-Jaworzyna Śląska na terenie miasta Jawora.

Uchwała w terminie określonym w art. 90 ust. 1 powołanej powyżej ustawy o samorządzie gminnym została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu jako właściwemu organowi nadzoru, który w ustawowym terminie nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanego powyżej aktu Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 powoływanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W skardze zwrócił się o stwierdzenie nieważności § 5 uchwały Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr XII/44/11 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu ograniczonego ulicami: Wieniawskiego, Proszą, Limanowskiego, Sikorskiego, Wojska Polskiego oraz torem kolejowym relacji Legnica-Jaworzyna Śląska na terenie miasta Jawora we fragmencie: „i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”, zarzucając podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wcześniej powoływanej, w związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Uzasadniając żądanie skargi Wojewoda Dolnośląski wyjaśnił, że w § 5 zaskarżonej uchwały planistycznej przyjęto następujące uregulowanie: „Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wszelkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Ratownicze badania archeologiczne i prace ziemne pod nadzorem archeologicznym prowadzi się zgodnie z przepisami szczególnymi”.

Przepisy te wprowadzają obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków o odkryciu w trakcie prac ziemnych przedmiotów zabytkowych.

Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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).

Zdaniem organu nadzoru uprawnienie Rady Miasta do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanego wyżej przepisu. Uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciąży na osobach, które odkryły bądź przypadkowo znalazły zabytek archeologiczny jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Wojewoda Dolnośląski zwrócił też uwagę w uzasadnieniu skargi, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, jednak upoważnienie takie powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materia ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. Pomocniczo wskazał również na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137, mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia, z których wynika, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczone w tym przepisie. Organ nadzoru wyjaśnił ponadto, że w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W odpowiedzi na skargę przedstawionej w piśmie doręczonym Sądowi w dniu 21 lipca 2011 r. Rada Miejska w Jaworze wniosła o oddalenie skargi ze względu na brak podstaw do jej uwzględnienia.

Z uzasadnienia tego wniosku wynika, że w ocenie Rady nie można zgodzić się z zarzutem sformułowanym w skardze przez organ nadzoru, albowiem przepis § 5 uchwały ma inny zakres przedmiotowy, niż regula-

cja zawarta w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który to przepis dotyczy tylko przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest zabytkiem – wówczas na „znalazcy” ciąży obowiązek w tym przepisie wymienione.

Zakres ochrony przewidziany § 5 uchwały jest szerszy i dotyczy zarówno przedmiotów zabytkowych (co do których nie istnieją wątpliwości co do ich charakteru zabytkowego), a także obiektów nieruchomości i to niezależnie czy mogą mieć charakter zabytkowy, jak również nawarstwień kulturowych. W tych to przypadkach wymagane jest zgłoszenie do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, o którym mowa w zakwestionowanym fragmencie przepisu § 5 zaskarżonej uchwały.

Na rozprawie wyznaczonej na dzień 21 września 2011 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczyła, że podtrzymuje skargę, natomiast pełnomocnik Rady Miejskiej w Jaworze wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny podejmując orzeczenie w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Wskazać przede wszystkim należy, że w przepisie art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) ustawodawca zastrzegł, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej), formułując w ten sposób generalne kryterium wiążące sądy administracyjne w pełnym zakresie ich kognicji. 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; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w zw. 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.).

Przedmiotem oceny w rozpoznawanej sprawie, była uchwała należąca do tej kategorii aktów.

Mając na względzie wskazane powyżej kryterium legalności Wojewódzki Sąd Administracyjny po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych podzielił zarzuty i argumentację skargi, co obligowało Sąd do wyeliminowania wskazanego w skardze zapisu zaskarżonego aktu z obrotu prawnego.

Akt ten podjęty został w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulowanym powoływaną wcześniej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jej przepisem art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 wskazanej poprzednio ustawy o samorządzie gminnym.

Należy też podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Z tych względów mimo, że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa. Istotne jest też, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem działanie – co do swej istoty – inne, niż określa to obowiązujący przepis. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiącym że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. W ich zakresie istotne jest m.in. to, że wobec hierarchiczności źródeł prawa plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może regulować materii należących do aktów wyższego rzędu i nie może być z nimi sprzeczny.

Kwestionując uchwałę Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 27 kwietnia 2011 r. nr XII/44/11 w przedmiocie wcześniej opisywanym Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 tego aktu we fragmencie: „i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków” wskazując na istotne naruszenie takim ustaleniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, wcześniej powołanych.

Zapis objęty kasacyjnym wnioskiem organu nadzoru poprzedza stwierdzenie, że „Wszelkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchomości i nawiązania kulturowe podlegają ochronie prawnej ...”.

W ocenie Sądu tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest podstawy prawnej, a kwestionowany przez organ nadzoru zapis należy uznać za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych oraz nieuzasadnione naruszenie kompetencji rady gminy.

Istotne jest bowiem, że 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 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te 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. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie 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 – zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., IV SA/Wr 807/04, publ. OSS z 2005 r., Nr 2, poz. 43).

Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, obowiązki podmiotów w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (np. art. 32).

Niewątpliwie ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są – zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Istotne jest również, że ustalenie zawarte w zakwestionowanym przez Wojewodę Dolnośląskiego fragmencie § 5 zaskarżonego aktu w sposób nieuprawniony wprowadzają dodatkowe obowiązki na podmioty wy-

konujące prace ziemne, a ponadto modyfikują przepis art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne – stosownie do przepisu art. 147 § 1 powołanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.

Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przez Sąd przy orzekaniu o uwzględnieniu skargi przepisu art. 152 zaskarżonej powyżej ustawy.