



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1278

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 726/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 grudnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anna Siedlecka
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant: asystent sędziego

Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 grudnia 2011 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prochowice
z dnia 27 czerwca 2011 r., nr X/67/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów w obrębie Kwiatkowice w gminie Prochowice

- I. stwierdza nieważność § 6 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Miasta i Gminy Prochowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Prochowice uchwałą z dnia 27 czerwca 2011 r., nr X/67/2011, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., w skrócie u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 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.), w związku z uchwałą nr XLI/198/ /2009 Rady Miasta i Gminy Prochowice z dnia 25 sierpnia 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w obrębie Kwiatkowice w gminie Prochowice oraz po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prochowice, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszarów w obrębie Kwiatkowice w gminie Prochowice.

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. w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zażądał stwierdzenia jej

nieważności w części dotyczącej § 6 pkt 2 i 3 (błędnie określone w skardze jako § 6 ust. 1 pkt. 2 i 3). Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w zaskarżonym § 6 pkt 2 Rada Miasta i Gminy Prochowice wprowadziła przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji) obowiązek uzyskania od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozwolenia na prowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich, z kolei w § 6 pkt 3 uchwały postanowiła, że w obrębie znajdujących się na obszarze objętym planem chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wszelkie zamierzenia inwestycyjne wymagają przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wskazane uregulowania 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 (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.). Zaznaczył, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już bowiem określone przez ustawodawcę. Wojewoda Dolnośląski wskazał, że ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243, poz.1623 ze zm., dalej w skrócie u.p.b.) kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym zabytkiem (m.in. w art. 31 u.o.z.o.z.).

Rada Miasta i Gminy Prochowice, w dalszej części zwana stroną, w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie i wskazała, że zaskarżone przez organ nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały zostały umieszczone w treści uchwały na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, który jest również organem uzgadniającym projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Strona podkreśliła, że niewprowadzenie do projektu planu kwestionowanych zapisów skutkowało negatywnym uzgodnieniem (postanowienie z dnia 9 czerwca 2010 r., nr 55/2010). Dodała, że pomimo roboczych konsultacji oraz składanych wyjaśnień, dopiero umieszczenie zapisów w brzmieniu literalnym podanym przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, umożliwiło uzyskanie pozytywnego uzgodnienia (postanowienie z dnia 31 sierpnia 2010 r. nr 176/2010), co zgodnie z art.17 pkt 7b u.p.z.p., jest warunkiem koniecznym do przeprowadzenia prawidłowej procedury sporządzenia planu miejscowego.

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 (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej u.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 u.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.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 us.g. wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Granicą nieważności jest ustalenie, że jest to istotne naruszenie prawa. Powołana ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż chodzi o tego rodzaju nieprawidłowości jak np.: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury podejmowania tych aktów.

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

Zgodzić się należy z Wojewodą Dolnośląskim, że określenie przez Radę Miasta i Gminy Prochowice w § 6 pkt 2 zaskarżonej uchwały obowiązku uzyskania od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozwolenia na prowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (a dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji) oraz ustanowienie w § 6 pkt 3 ww. uchwały wymogu, że wszelkie zamierzenia inwestycyjne w obrębie znajdujących się na obszarze objętym planem chronionych stanowisk archeologicznych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie wymagają przeprowadzenia 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. Stanowią również niedopuszczalną modyfikację przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, m.in. art. 36 ust. 1, w którym to przepisie ustawodawca określił jakie czynności wykonywane w stosunku do zabytku wpisanego do rejestru wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz art. 31, który wskazuje, 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. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym zabytkiem zostały już zatem określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz w ustawie prawo budowlane. Powyższe potwierdza, że wymienione postanowienia zaskarżonej uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 36 i art. 31 u.o.z.o.z. oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

W tym stanie rzeczy argumentacja Gminy Prochowice zawarta w odpowiedzi na skargę jest całkowicie nietrafna. Zauważyć należy, iż w sytuacji gdy Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków we Wrocławiu odmawiał uzgodnienia przedmiotowego projektu zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzależniając swoją zgodę od wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sprzecznych z prawem zapisów, Gmina Prochowice nie została zwolniona z obowiązku działania na podstawie przepisów prawa oraz stania na straży praworządności. W przypadku stwierdzenia, że postulowane zapisy naruszają przepisy prawa, Gmina Prochowice zobowiązana była zakwestionować przedmiotowe postanowienie Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu poprzez złożenie na nie zażalenia do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 u.p.s.a., orzekł jak w punkcie I sentencji.

Orzeczenie o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały oparto na treści art. 152 u.p.s.a., zaś o kosztach orzeczono w myśl art. 200 u.p.s.a.