



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 kwietnia 2012 r.

Poz. 1281

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 743/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA

Sędzia NSA

Sędzia WSA

Mieczysław Górkiewicz

Andrzej Wawrzyniak

Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant:

Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 stycznia 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 22 czerwca 2011 r., nr IX/45/2011

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Gminy Krośnice, w obrębie wsi Czeszyce, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 89

- I. stwierdza nieważność § 5 ust. 1 lit. a tiret drugie i § 6 ust. 3 pkt 1 lit. c zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Rady Gminy Krośnice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Gminy w Krośnicach uchwałą z dnia 22 czerwca 2011 r. nr IX/45/2011, 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., dalej 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 XXXIII/234/2010 Rady Gminy Krośnice z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gminy Krośnice w obrębie wsi Cieszyce w granicach działki o numerze ewidencyjnym 89 oraz po stwierdzeniu zgodności projektu planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Krośnice w obrębie wsi Cieszyce, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 89.

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 RP

z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zażądał stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej: § 5 ust. 4 pkt 1 lit. „a” tiret drugie oraz § 6 ust. 3 pkt 1 lit. „c”. Uzasadniając skargę organ nadzoru wskazał, że w zaskarżonych postanowieniach uchwały, Rada Gminy wprowadziła zasadę, że „wszelkie roboty budowlane wiążące się z koniecznością wykonywania prac ziemnych wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych”. 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.). Wojewoda Dolnośląski podkreślił, że przepisy art. 31 i art. 36 ust. 1 pkt 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.) oraz przepisy art. 9 ust. 3 i art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.jedn. z 2010 r. Dz. U. Nr 243, poz. 1623 ze zm., dalej u.p.b.), a także przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz. U. Nr 150, poz. 1579) kompleksowo regulują zasady postępowania i kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Gmina Krośnice, w dalszej części zwana stroną, w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie wskazując, że zaskarżone przez organ nadzoru postanowienia przedmiotowej uchwały zostały wprowadzone do ustaleń planu na wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu. Gmina zaznaczyła, że zakwestionowane zapisy uchwały dotyczą obszaru, który w planie miejscowym został objęty ochroną nie tylko poprzez wprowadzenie strefy ochrony konserwatorskiej – obserwacji archeologicznej, ale został objęty ochroną (przez wojewódzkiego konserwatora zabytków) poprzez ujęcie go w Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków. Dodała, że ustalenia planu nie ograniczają właściwości innych organów, przyznanych przepisami odrębnymi, jak również nie nakazują dokonania uzgodnień nie wymaganych przepisami prawa powszechnego. Gmina Krośnice podkreśliła, że jedynym wymogiem ustalonym w planie dla przedmiotowego obszaru jest ustalony obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych (na zasadach określonych w przepisach odrębnych) – w przypadku prowadzenia robót budowlanych wiążących się z koniecznością wykonania prac ziemnych i oznacza to, że taki obowiązek jest faktycznie nałożony w uchwale, ale wyłącznie – w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych. Tak więc w oczywisty sposób zastosowanie mają tutaj m.in. przepisy art. 6. ust. 1 pkt 3, art. 36 ust. 1 pkt 5, art. 37 ust. 1 u.o.z.o.z., jak również przepisy art. 9 ust. 3 oraz art. 39 ust. 1 u.p.b. Gmina zaznaczyła, że w kompetencji Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozostaje więc określenie, czy potrzeba wykonania badań archeologicznych wystąpi oraz jaki jest niezbędny zakres i rodzaj tych badań (może je więc nakazać lub odstąpić od wymogu ich prowadzenia).

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 ogranicze-

nia, 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 RP). 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 Gminy Krośnice w § 5 ust. 4 pkt 1 lit. „a” tiret drugie oraz w § 6 ust. 3 pkt 1 lit. „c”, że „wszelkie roboty budowlane wiążące się z koniecznością wykonywania prac ziemnych wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych”, 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 Krośnice zawarta w odpowiedzi na skargę jest całkowicie nie trafna. 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 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 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.