



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2017 r.

Poz. 2911

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 745/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

sędzia WSA Alojzy Wyszkowski
sędzia WSA Ewa Kamieniecka
(spr.)
sędzia NSA Julia Szczygielska

Protokolant

st. sekretarz sądowy Dorota Hurman

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 19 marca 2015 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 10 kwietnia 2014 r. nr LVI/1465/14
w przedmiocie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”

- I. stwierdza nieważność § 8 ust. 2 oraz § 19 zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;
- III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi wniesionej przez Wojewodę Dolnośląskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu jest uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr LVI/1465/14 z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego „Stare Miasto”, wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz. 379) w związku z art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 17 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.). Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności postanowień § 8 ust. 2 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 1 w związku z art. 17

ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 19 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał, że w § 8 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że na budynkach nie dopuszcza się prowadzenia działań reklamowych, w tym umieszczania nośników reklamowych i szyldów, w wyniku których otwory okienne, balustrady balkonów lub balustrady loggii, elementy rzeźbiarskie i malarskie, sgraffita, gzymsy lub opaski wokółdrzwiowe i wokółokienne zostałyby całkowicie lub częściowo zasłonięte. W § 8 ust. 2 postanowiono, że zarządca nieruchomości jest obowiązany zapewnić, aby szyldy lub nośniki reklamowe zawierające menu lokali gastronomicznych, znajdujące się na ścianie budynku, zajmowały nie więcej niż 4 % tej ściany. Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków związanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1.

Według organu nadzoru Rada Miejska może posługiwać się jedynie ograniczeniami lub zakazami dotyczącymi kwestii wskazanych w art. 17 ustawy. Brak w art. 17 ustawy upoważnienia do wprowadzania przez Radę w uchwale bezpośrednich obowiązków ściśle określonym podmiotom, a więc zarządcom nieruchomości. Ustalenie dla zarządców nieruchomości obowiązku zapewnienia przestrzegania ustalonej normy będzie powodowało powinność aktywnego działania tych podmiotów, jak również bezpośrednią odpowiedzialność za niezachowanie odpowiednich standardów, wynikających z § 8 ust. 2 uchwały. Ustawodawca w sposób świadomy i celowy poprzestał na wskazaniu jedynie na zakazy i ograniczenia w ściśle określonym zakresie z pominięciem możliwości wyznaczania obowiązków.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru wzbudziła strona podmiotowa § 8 ust. 2 uchwały, która ogranicza się jedynie do zarządców nieruchomości. Wprowadzenie obowiązku zapewnienia realizacji ustalonych ograniczeń dla swojej skuteczności winno odnosić się do podmiotów mających realną możliwość wyegzekwowania określonego zachowania. Natomiast nie każda nieruchomość budynkowa objęta parkiem kulturowym musi posiadać ustanowionego zarządcę. Poza tym, nakładając obowiązek jedynie na zarządców nieruchomości, przy jednoczesnym pominięciu innych podmiotów mogących władać nieruchomością (np. właściciele władających swoją nieruchomością osobiście), Rada w sposób nieuprawniony zróżnicowała sytuację prawną tych podmiotów, naruszając konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z § 19 uchwały, właściciel, zarządca, bądź inna osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości obowiązany jest do usunięcia z zewnętrznej powierzchni obiektów budowlanych zabrudzeń, plakatów i ogłoszeń oraz uszkodzeń spowodowanych przez działanie człowieka, niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia ich powstania. Zdaniem organu nadzoru, również w tym przypadku regulacja uchwały stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego, które nie przewiduje wprost możliwości bezpośredniego nakładania obowiązków na poszczególne podmioty trzecie. Przepis ten wyznacza pewne obowiązki wskazanym podmiotom, związane z działalnością nie tylko własną, ale przede wszystkim podmiotów trzecich. Wiąże się to z faktycznym przeniesieniem na te podmioty odpowiedzialności za działania osób trzecich w stosunku do zewnętrznych powierzchni obiektów budowlanych, nawet gdy dokonano tego bez ich zgody, a także z poniesieniem kosztów. Przepis uchwały wyznacza też w sposób arbitralny termin usunięcia uszkodzeń oraz pomija uszkodzenia obiektów budowlanych spowodowane przez siły natury.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie, wyjaśniając że podobnie jak „ograniczenia” również „nakazy” kępają swobodę działania, tak więc pojęcie „nakazu” mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „ograniczenie”. Zakazem jest norma: „nie wolno zasłaniać nośnikami reklamowymi więcej niż 4 % ściany”. Nakazem jest norma o tej samej w rezultacie treści: „należy wieszać nośniki reklamowe tak, aby pokrywały nie więcej niż 4 % ściany”. Ze względu na spodziewany rezultat normy wyrażonej w § 8 ust. 2, pojęcie „zakazu”, „nakazu” i „ograniczenia” stają się tożsame, ponieważ rezultatem będzie i tak ograniczenie zagospodarowania ściany budynku. Podstawowym kryterium wprowadzenia tego przepisu była skuteczność, ponieważ nie jest możliwe stwierdzenie, który z podmiotów przyczynia się do przekroczenia założonych w uchwale 4 % pokrycia ściany, jak również ukaranie mandatem grupy osób. Natomiast pojęcie „zarządcy” powinno być rozumiane jako „osoba zarządzająca czymś”, a więc zarówno

profesjonalny zarządca nieruchomości, jak i wspólnota mieszkaniowa lub wyznaczony do zarządu współwłaściciel nieruchomości. Również w odniesieniu do zarzutów organu nadzoru dotyczących § 19 Rada Miejska podtrzymała argumentację wyrażoną w odniesieniu do § 8 ust. 2. Celem wprowadzenia § 19 było zapewnienie, aby zanieczyszczone elewacje były regularnie czyszczone z grafitti, plakatów i ogłoszeń. Ma on za zadanie zmobilizować podmioty władające nieruchomościami do zadbania o ich estetykę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z 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 (...). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2). Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), dalej p.p.s.a., nie wprowadza innych kryteriów do kontroli uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594), dalej ustawa o samorządzie gminnym, nie wprowadza innych kryteriów aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stanowienie prawa miejscowego przez gminę wymaga upoważnienia ustawowego. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego wynika z art. 40 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz ustaw szczególnych. Natomiast z przepisu art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika ogólna norma kompetencyjna wskazująca, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

W realiach badanej sprawy upoważnienie ustawowe dla rady gminy do wydania aktu prawa miejscowego w przedmiocie utworzenia parku kulturowego wynika z ustawy z dnia 17 września 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, dalej ustawa o ochronie zabytków, której art. 16 ust. 1 przewiduje, że rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków uchwała w tej sprawie określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1.

Stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

- 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1;
- 4) składowania lub magazynowania odpadów.

W przywołanym art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków ustawodawca zawarł konkretne upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do ustanowienia - w ramach szerszego upoważnienia do utworzenia parku kulturowego - zakazów i ograniczeń, obowiązujących na terenie parku kulturowego. Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN „zakaz” oznacza zarządzenie lub polecenie zabraniające czegoś, a „ograniczenie” normę, przepis, zarządzenie krepujące czyjąś swobodę działania. Natomiast „obowiązek” jest to konieczność zrobienia czegoś wynikająca z nakazu moralnego lub prawnego, też, to co ktoś musi zrobić powodowany taką koniecznością. Z uwagi na powyższe definicje, organ nadzoru zasadnie uznał, że zakaz i ograniczenie należy wiązać z powstrzymaniem się od określonego działania, a obowiązek z nakazem aktywnego działania.

Tymczasem Rada Miejska w § 8 ust. 2 uchwały nałożyła na zarządców nieruchomości obowiązek zapewnienia, aby szyldy lub nośniki reklamowe zawierające menu lokali gastronomicznych, znajdujące się na ścianie budynku, zajmowały nie więcej niż 4 % tej ściany. Powyższy przepis uchwały nakłada na zarządców nieruchomości powinność podjęcia określonych działań w celu zapewnienia zgodnej z uchwałą wielkości szyldów i nośników reklamowych, umieszczanych na ścianach budynków przez podmioty gospodarcze. Wbrew twierdzeniom Rady Miejskiej obowiązek nałożony na zarządców nieruchomości nie jest jedynie rezultatem wprowadzonego dla zarządców zakazu, ponieważ zakaz wynikający z § 8 ust. 2 odnosi się do podmiotów gospodarczych, umieszczających szyldy i nośniki reklamowe. Również z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków wynika, że zakazy i ograniczenia winny dotyczyć „umieszczania” nośników reklamowych, a nie „zapewnienia” przez podmiot trzeci odpowiedniego ich umieszczenia przez podmioty gospodarcze. Słusznie wskazał organ nadzoru, że ustawodawca ustalając możliwe sposoby oddziaływania w celu ochrony krajobrazu kulturowego w sposób świadomy poprzestał na wskazaniu jedynie na zakazy i ograniczenia w określonym zakresie z pominięciem możliwości nakładania obowiązków. Stosowanie wykładni rozszerzającej art. 16 ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków mogłoby prowadzić do nadmiernego obciążenia podmiotów trzecich i nakładaniem na nie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadnie organ nadzoru zakwestionował również określenie strony podmiotowej obowiązku nałożonego w § 8 ust. 2 uchwały. Wątpliwości budzi rozumienie pojęcia „zarządcy”, użyte w § 8 ust. 2 uchwały oraz zasadność nałożenia obowiązków jedynie na zarządców, z pominięciem innych podmiotów. Z treści uchwały można wywnioskować, że chodzi o zarządcę w rozumieniu art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j.: Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.). Jednakże nie każda nieruchomość budynkowa objęta parkiem kulturowym posiada ustanowionego zarządcę, co nie jest kwestionowane przez Radę w odpowiedzi na skargę. Pominięto przy tym podmioty dysponujące najszerszymi uprawnieniami w stosunku do nieruchomości, a więc właściciele i współwłaściciele tych nieruchomości. Wprawdzie Rada w odpowiedzi na skargę wyjaśnia, że pojęcie „zarządca” powinno być rozumiane jako „osoba zarządzająca czymś”, a więc zarówno profesjonalny zarządca nieruchomości, jak i wspólnota mieszkaniowa lub wyznaczony do zarządu współwłaściciel nieruchomości. Wyjaśnieniu temu przeczy jednak treść § 19 i § 23 ust. 1 uchwały, odwołujących się do właścicieli, zarządców oraz innych osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości. Treść tych przepisów nie wskazuje na szerokie rozumienie pojęcia „zarządcy”, o którym mowa w odpowiedzi na skargę.

Należy zatem przyznać rację organowi nadzoru, że zakwestionowany zapis § 8 ust. 2 uchwały wykracza poza upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej przyznanej Radzie w art. 16 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zabytków, a tym samym narusza prawo w sposób istotny i w konsekwencji zachodzi konieczność wyeliminowania go z obrotu prawnego, tj. stwierdzenia nieważności § 8 ust. 2 uchwały.

Natomiast stosownie do zakwestionowanego przez organ nadzoru § 19 uchwały, właściciel, zarządca, bądź inna osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości obowiązany jest do usunięcia z zewnętrznej powierzchni obiektów budowlanych zabrudzeń, plakatów i ogłoszeń oraz uszkodzeń spowodowanych przez działanie człowieka, niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia ich powstania. W ocenie Sądu ten zapis uchwały narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 16 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków. Należy podzielić stanowisko organu nadzoru, że również w tym przypadku upoważnienie ustawowe nie przewiduje wprost możliwości bezpośredniego nakładania obowiązków na poszczególne podmioty. Aktualne są w tym zakresie poczynione powyżej uwagi dotyczące § 8 ust. 2 uchwały. Ponadto w § 19 uchwały wyznaczono pewne obowiązki wskazanym w nim podmiotom, związane z działalnością nie tylko własną, ale przede wszystkim z działaniami podmiotów trzecich. Wiąże się to, jak słusznie zauważył organ nadzoru, z faktycznym przeniesieniem na te podmioty odpowiedzialności za działania osób trzecich w stosunku do zewnętrznych powierzchni obiektów budowlanych, nawet gdy dokonano zabrudzenia i uszkodzenia bez ich zgody, a także wiąże się to z poniesieniem kosztów. Przepis uchwały wyznacza też w sposób arbitralny termin usunięcia uszkodzeń, nie zważając na ewentualną konieczność wykonania specjalistycznych prac dotyczących obiektów zabytkowych. Przypomnieć w tym miejscu wypada, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższa zasada konstytucyjna oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa. Realizując

kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 636/10).

Oceniając wyłącznie pod takim kątem zakwestionowane przez organ nadzoru przepisy stwierdzić należy, że § 8 ust. 2 i § 19 zaskarżonej uchwały podjęte zostały z przekroczeniem normy kompetencyjnej zawartej w art. 16 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie zabytków, co oznacza, że wskazane zapisy istotnie naruszają prawo.

Stwierdzenie powyższego obligowało Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części zaskarżonej i wskazanej w sentencji orzeczenia. W przedmiocie wykonalności zaskarżonej uchwały orzeczono na podstawie art. 152 p.p.s.a. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.