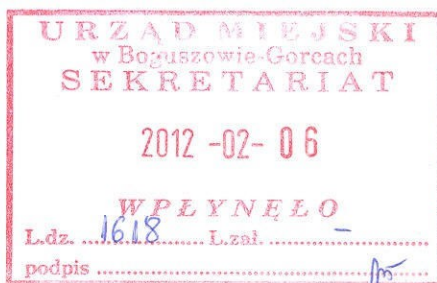




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Wrocław, dnia 01 lutego 2012 r.

NK-N.4131.67.2011.GD1

Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78/79
50-126 Wrocław

za pośrednictwem
Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach

Strona skarżąca: Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru,
pl. Powstańców Warszawy 1, 50-951 Wrocław

Strona przeciwna: Rada Miejskiej w Boguszowie-Gorcach,
ul. Plac Odrodzenia 1, 58-370 Boguszów-Gorce

SKARGA

na uchwałę Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach Nr XI/68/11 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża porfiru "GORCE" w Boguszowie-Gorcach.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i 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.) wnoszę o:

- 1) stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach Nr XI/68/11 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża porfiru "GORCE" w Boguszowie-Gorcach., z powodu istotnego naruszenia 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.), art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78,

poz. 483 ze zm.) polegającego na naruszeniu zasad sporządzania planu i modyfikacji przepisów rangi ustawowej,

2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 października 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.) w związku z uchwałą Rady Miejskiej Boguszo-wa-Gorc Nr XXX/201/08 z dnia 19 grudnia 2008 r. po stwierdzeniu zgodności ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Boguszo-w-Gorce” Rada Miejska w Boguszo-wie-Gorcach podjęła uchwałę Nr XI/68/11 z dnia 28 października 2011 r. **w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża porfiru "GORCE" w Boguszo-wie-Gorcach.**

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 14 listopada 2011 r. pismem Nr WOP.BR.0711.11.2011 z dnia 08 listopada 2011 r.

Dowód: uchwała Rady Miejskiej w Boguszo-wie-Gorcach Nr XI/68/11 z dnia 28 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego złoża porfiru "GORCE" w Boguszo-wie-Gorcach- w aktach gminy.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Jednakże ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do stwierdzenia nieważności kwestionowanych zapisów uchwały we własnym zakresie (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa w uchwale obliguje Wojewodę jako organu nadzoru do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności wskazanych regulacji uchwały.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada wykorzystwała kompetencję przyznaną jej na mocy art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach w § 10 uchwały stanowiącej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uregulowała zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W § 10 ust. 1 postanowiono - *W przypadku odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem należy wstrzymać roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć zabytek, zabezpieczyć zabytek przy użyciu dostępnych środków przedmiot i miejsce odkrycia zabytku oraz niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta*. Natomiast w § 10 ust. 2 uchwalono następujący zapis – *Wprowadza się wymóg udostępnienia terenu do inspekcji przez organy ochrony zabytków, a w przypadku odkrycia zabytków archeologicznych przeprowadzenia na koszt inwestora archeologicznych badań ratowniczych.*

W myśl art. 7 ust. 4 i art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 uwzględnia się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane przepisy prawne tworzą normę kompetencyjną, w oparciu o którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uzyskał uprawnienie do określenia w planie zagospodarowania przestrzennego zasad, na jakich poszczególne zabytki lub obszar, na którym się one znajdują mogą być chronione. Należy zaznaczyć, że kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 08 listopada 2011 r. – sygn. akt II SA/Wr 448/11).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przedmiotową uchwałą dotyczy terenów górniczych, a więc terenów na obszarze których w sposób nieustanny prowadzone są prace ziemne. W związku z czym regulację § 10 uchwały należy odnieść do art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowi - *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).*
- Powyższy przepis ustawy zawiera wytyczne dotyczące obowiązków podmiotów, które w trakcie robót budowlanych lub ziemnych odkryła przedmiot, który może stanowić zabytek w rozumieniu przepisów ustawy. Jednym z obowiązków jest niezwłoczne zawiadomienie właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, który z kolei na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest obowiązany w terminie 5 dni od dnia

przyjęcia zawiadomienia dokonać oględzin odkrytego przedmiotu. Natomiast zgodnie ust. 5 tego artykułu ustawy po dokonaniu oględzin odkrytego przedmiotu wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję:

1) *pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem;*

2) *pozwalającą na kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia;*

3) *nakazującą dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie.*

Mając na uwadze powyżej wskazane zapisy ustawowe dotyczące kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w zakresie dotyczącym odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że może być zabytkiem, należy zauważyć, że tylko i wyłącznie do decyzji tego organu ustawodawca pozostawił decyzję w kwestii przeprowadzenia na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie. Zatem wojewódzki konserwator zabytków po przeprowadzeniu oględzin przedmiotu wydaje decyzję o treści wskazanej w art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W kontekście powyższego, uregulowanie § 10 ust. 2 uchwały dotyczące obowiązku przeprowadzenia na koszt inwestora archeologicznych badań ratowniczych w przypadku odkrycia zabytków archeologicznych, należy uznać jako sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy. Ustawodawca bowiem poprzez określenie możliwych do wydania decyzji przez wojewódzkiego konserwatora zabytków wprost wskazał na trzy z gół odmienne sytuacje faktyczne (art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Po pierwsze decyzja może dotyczyć pozwolenia na *kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot nie jest zabytkiem*. Po drugie decyzja może dotyczyć pozwolenia na *kontynuację przerwanych robót, jeżeli odkryty przedmiot jest zabytkiem, a kontynuacja robót nie doprowadzi do jego zniszczenia lub uszkodzenia*. Po trzecie natomiast wojewódzki konserwator zabytków może nakazać w formie decyzji *dalsze wstrzymanie robót i przeprowadzenie, na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej finansującej te roboty, badań archeologicznych w niezbędnym zakresie.* Tym samym w przypadku, gdy odkryty przedmiot w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych okaże się zabytkiem, z przepisów ustawy nie można wywieść wniosku, że obowiązkowym jest przeprowadzenie na koszt inwestora archeologicznych badań ratowniczych. Decyzję o przeprowadzeniu badań archeologicznych w każdym jednostkowym przypadku wydaje właściwy wojewódzki konserwator zabytków na podstawie art. 32 ust. 5 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wymaga zauważenia, że kwestie dotyczące udostępniania terenu do inspekcji przez organ ochrony zabytków również regulują przepisy wskazanej powyżej ustawy.

W związku z czym słusznym jest uznanie, że Rada Miejska w Boguszowie-Gorcach uchwalając kwestionowany zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszyła przepisy prawa poprzez przekroczenie przekazanego jej upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury

współczesnej oraz poprzez nieuprawnione uregulowanie kwestii pozostających w kompetencje organu ochrony zabytków.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych.

W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a 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 stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku 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 gloszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

Warto również przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 347/11), w którym stwierdzono, że 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 uzasadnienia w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
A.M.
Aleksander Marek Skorupa

Załączniki:

- odpis skargi