



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr 222/VIII/2020 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 29 października 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Planu ochrony Parku Kulturowego Opactwo Cystersów w Henrykowie”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ziębicach, na sesji w dniu 29 października 2020 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 16 i art. 17 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.), zwaną dalej również „ustawą”, podjęła uchwałę Nr 222/VIII/2020 w sprawie zatwierdzenia „Planu ochrony Parku Kulturowego Opactwo Cystersów w Henrykowie”, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 5 listopada 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, 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. Art. 16 ust. 2 ustawy stanowi, że uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1. Oznacza to, że uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego stanowi akt prawa miejscowego. Rada Miejska w Ziębicach, korzystając z ww. kompetencji, przyjęła uchwałę Nr 197/VIII/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Opactwo Cystersów w Henrykowie.

W dalszej kolejności, wójt (burmistrz, prezydent miasta), działając na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, sporządza plan ochrony parku kulturowego, który wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Przepis ten stanowi kompetencję dla organu stanowiącego gminy do przyjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia planu ochrony parku kulturowego, sporządzonego przez wójta.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Ziębicach zatwierdziła „Plan ochrony Parku Kulturowego Opactwo Cystersów w Henrykowie” sporządzony przez Burmistrza Ziębic w uzgodnieniu z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków Delegatura w Walbrzychu. W § 3 uchwały Rada postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.”

Przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Publikacja tego rodzaju uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdy obowiązek ogłoszenia wynikałby z przepisu

szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. Oznacza to, że ogłoszenie tego rodzaju uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Program ten nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 wspomnianej ustawy. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Aktem prawa miejscowego jest zatem akt, który został wydany na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez kompetentny organ. Przepisy prawa, stanowiące podstawę podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia planu ochrony parku kulturowego, nie dają podstaw do wydawania aktów prawa miejscowego. Nie określają one zakresu spraw przekazanych do uregulowania upoważnianemu organowi, jak również nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu. Uchwała podjęta na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy stanowi jedynie formalne zatwierdzenie planu ochrony parku kulturowego sporządzonego przez organ wykonawczy gminy, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Jest aktem kierownictwa wewnętrznego, czyli uchwałą wiążącą samą radę gminy i inne podmioty funkcjonujące w ramach struktury organizacyjnej gminy. Aktami prawa miejscowego są natomiast wyłącznie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., II OSK 2391/16.

Wskazać należy, że program ochrony parku kulturowego zatwierdzony przez Radę Miejską w Ziębicach nie spełnia powyższych kryteriów, zawiera bowiem postanowienia o charakterze programowym, których adresatem są jedynie jednostki organizacyjne tej gminy. Wspomniany program konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia zadań własnych wynikających z ustawy. Treść programu stanowią zatem określone plany, prognozy i zasady postępowania. O tym, że uchwalony program (w formie załącznika do przyjętej uchwały) nie jest prawem miejscowym, wyraźnie świadczy już choćby sama redakcja poszczególnych jego postanowień regulujących zagadnienia w nim zawarte: charakterystyka historyczna układu przestrzennego, charakterystyka stanu istniejącego, opis ustaleń w zakresie ochrony konserwatorskiej i przyrodniczej, ocena wartości zabytkowych, cele i zagrożenia utworzenia parku kulturowego, etc. Program ten ma więc charakter zadaniowy i jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie wskazane w nim podmioty, określając jednocześnie kierunki oraz sposoby ich działania.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności fragmentu § 3 uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski