



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 4, § 10 ust. 5, § 10 ust. 11 pkt 1 i 2, § 10 ust. 7 pkt 7, § 10 ust. 9 pkt 4, § 10 ust. 12, § 12 ust. 1 we fragmencie „budowlanej” i § 12 ust. 2 we fragmencie „budowlanych” uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim nr XIII/113/11 z dnia 27 października 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu nr 4 miasta Lwówek Śląski.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 27 października 2011 r., działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) Rada Miejska w Lwówku Śląskim podjęła uchwałę nr XIII/113/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu nr 4 miasta Lwówek Śląski.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 listopada 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 10 ust. 4, § 10 ust. 5, § 10 ust. 11 pkt 1 i 2, § 10 ust. 7 pkt 7, § 10 ust. 9 pkt 4, § 10 ust. 12 uchwały z istotnym naruszeniem art. 31, 32 ust. 1, art. 36 i art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm.) w zw. z art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 12 ust. 1 we fragmencie „budowlanej”, § 12 ust. 2 we fragmencie: „budowlanych” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Uchwała została podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, 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.

W § 10 ust. 4 uchwały Rada Miejska wyznaczyła strefę wykopaliskową „W”, dla założenia renesansowego dworu w Plakowicach, w obrębie której wszelkie działania polegające na prowadzeniu prac ziemnych należy prowadzić w trybie ratowniczych badań archeologicznych. Ponadto wykonywanie ratowniczych badań archeologicznych w obrębie strefy „W” wymaga uzyskania przez inwestora pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków, przed wydaniem pozwolenia na budowę i dla robót nie wymagających pozwolenia na budowę, przed realizacją inwestycji, tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych.

Ponadto w § 10 ust. 5 uchwały Rada Miejska wprowadziła obowiązek uzyskania zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych dla wszelkich zamierzeń inwestycyjnych w obrębie strefy ochrony archeologicznej „OW”.

Podobnie w § 10 ust. 11 pkt 1 uchwały Rada Miejska nałożyła, w przypadku udokumentowanych stanowisk archeologicznych, obowiązek prowadzenia pod nadzorem archeologicznym, budowlanych robót ziemnych w sąsiedztwie znanych stanowisk archeologicznych oraz w obrębie stref konserwatorskich. W pkt 2 znalazł się zapis nakładający przy udokumentowanych stanowiskach archeologicznych, obowiązek przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową, w przypadku lokalizacji inwestycji na terenie stanowiska archeologicznego oraz jego bezpośrednim sąsiedztwie.

Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika, 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.

W oparciu o art. 38 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W § 10 ust. 7 pkt 7 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym dla zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia obowiązuje wymóg uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków wszelkich prac budowlanych, a także zmiany funkcji obiektu.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury.

Szczegółowe regulacje prawne, dotyczące wszelkich działań odnoszących się do obiektów i obszarów, wpisanych do rejestru zabytków, zawarte są w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 118 z późn. zm.).

W ustawie o zabytkach i opiece nad zabytkami nie występuje procedura „uzgadniania” z konserwatorem zabytków prac budowlanych. Natomiast przepisy art. 36 ust. 1 tej ustawy jednoznacznie precyzują, jakie działania w odniesieniu do zabytku oraz jego otoczenia wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Są to m.in. czynności polegające na prowadzeniu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru (pkt 1), wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku (pkt 2) oraz zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku (pkt 9).

Zgodnie zaś z wymogami art. 39 ustawy Prawo budowlane prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków.

Mocą § 10 ust. 9 pkt 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że decyzja o rozbiórce budynku ujętego w gminnej ewidencji zabytków może być uzależniona od wcześniejszego wykonania karty ewidencyjnej zgodnie z instrukcją Krajowego Ośrodka Badań i Dokumentacji Zabytków w Warszawie. Uzależnia się ją również od pozytywnej opinii ekspertyzy budowlanej opracowanej przez rzeczoznawcę budowlanego oraz od potrzeby odbudowy budynku. Dopuszcza się również, w porozumieniu z konserwatorem zabytków, budowę nowego budynku zachowując charakter budynku historycznego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm.) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miejska nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. **Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała Rady Miejskiej.**

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu zgłaszania do organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

Z kolei w § 10 ust. 12 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż wszystkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchomości i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej i wymagają zgłoszenia do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub administracji lokalnej.

Tymczasem art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. nr 162 poz. 1568 ze zm.) 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).

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Art. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że ustawa określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Tym samym należy uznać, że podejmując § 10 ust. 12 Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy.

W § 12 uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, określono zasady scalania i podziału nieruchomości. W zapisach tych ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem działki budowlanej.

Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 tej ustawy, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Działka z kolei traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu regulacji art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

W § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) określone zostały wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń planu miejscowego w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wedle tego przepisu ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Wobec powyższego ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W związku z tym konieczne było stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów uchwały.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości oraz szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencje te nie oznaczają jednak pełnej dowolności i muszą być wykładane przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż 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 tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego 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 głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa