



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2013 r.

Poz. 9380

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.111.2013.BL WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/370/13 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie dla miejscowości Ślubów, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2 uchwały;
- § 2 ust. 4 uchwały;
- § 2 ust. 14 i 15 uchwały;
- § 7 pkt 4 lit. a i b uchwały, w brzmieniu: „*Obowiązuje: a) współdziałanie w zakresie zamierzeń inwestycyjnych i innych związanych z pracami ziemnymi z odpowiednim organem ds. ochrony zabytków, b) przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym realizacją prac ziemnych w przypadku stwierdzenia występowania obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej, na zasadach określonych przepisami dot. ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*”;
- § 14 ust. 4 pkt 5, § 14 ust. 5 pkt 5, § 14 ust. 9 pkt 5, § 14 ust. 11 pkt 5, § 14 ust. 12 pkt 5, § 14 ust. 20 pkt 5, § 14 ust. 24 pkt 5 lit. a, § 14 ust. 25 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*(...) obowiązuje: współdziałanie w zakresie zamierzeń inwestycyjnych i innych związanych z pracami ziemnymi z odpowiednim organem ds. ochrony zabytków, przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym realizacją prac ziemnych w przypadku stwierdzenia występowania obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej, na zasadach określonych przepisami dot. ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*”;
- § 14 ust. 4 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 5 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 9 pkt 6 lit. e, § 14 ust. 11 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 12 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 20 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 24 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 25 pkt 6 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*(...) wszelkie procesy budowlane i inne związane z pracami ziemnymi należy prowadzić w uzgodnieniu z odpowiednim organem ochrony zabytków (...)*”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkowie na sesji w dniu 25 lipca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/370/13 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków dla miejscowości Ślubów.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem uchwalony plan miejscowy narusza zasady jego sporządzania, określone w ustawie o p.z.p.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych. I tak w:

- § 2 ust. 2 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*działki budowlanej*”;
- § 2 ust. 4 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*nieruchomości*”;
- § 2 ust. 14 i 15 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*wysokości zabudowy*”, w kontekście sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

Tymczasem w art. 2 ustawodawca, właśnie na potrzeby ustawy o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcie „*działki budowlanej*” (art. 2 pkt 12 ustawy), rozumianej, jako „*nieruchomość gruntowa lub działka 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*”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 2 ust. 2 uchwały, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. Z kolei w § 2 ust. 4 uchwały, zmodyfikowano również pojęcie „*nieruchomości*”, które to pojęcie uregulowane zostało w art. 46 § 1 ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zaś w § 2 ust. 14 uchwały, zdefiniowano pojęcie wysokości zabudowy, rozumianej jako: wysokość budynku. Definicja zaś wysokości budynku zawarta została w § 2 ust. 15 uchwały: „*(...) wysokość budynku lub jego części – należy przez to rozumieć wysokość budynku lub jego części, służącą do określenia maksymalnego, pionowego wymiaru budynku, którą liczy się od poziomu terenu przy najniższym wejściu do budynku do górnej krawędzi ściany zewnętrznej, gzymsu lub attyki bądź jako wymiar liczony od poziomu terenu do najwyższej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub punktu zbiegu połaci dachowych*”. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, zaś sam sposób pomiaru tych ostatnich określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Z literalnego brzmienia § 2 ust. 14 i 15 uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie modyfikację wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, zapisy § 2 ust. 2, 4, 14 i 15, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. 19380

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miejska w Wyszkanie nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż 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 gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej w Wyszkanie. Należy jeszcze podkreślić, iż ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych przypadków, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Miejska w Wyszkanie wprowadzając taki obowiązek, w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy ochronnej zabytków archeologicznych, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

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

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku nałożenia przez Radę Miejską w Wyszkanie obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych w obrębie chronionego stanowiska archeologicznego. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną

Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego

kompetencje do określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVII/370/13 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków dla miejscowości Ślubów, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2 uchwały;
- § 2 ust. 4 uchwały;
- § 2 ust. 14 i 15 uchwały;
- § 7 pkt 4 lit. a i b uchwały, w brzmieniu: „*Obwiązuje: a) współdziałanie w zakresie zamierzeń inwestycyjnych i innych związanych z pracami ziemnymi z odpowiednim organem ds. ochrony zabytków, b) przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym realizacją prac ziemnych w przypadku stwierdzenia występowania obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej, na zasadach określonych przepisami dot. ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*”;
- § 14 ust. 4 pkt 5, § 14 ust. 5 pkt 5, § 14 ust. 9 pkt 5, § 14 ust. 11 pkt 5, § 14 ust. 12 pkt 5, § 14 ust. 20 pkt 5, § 14 ust. 24 pkt 5 lit. a, § 14 ust. 25 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*(...) obowiązuje: współdziałanie w zakresie zamierzeń inwestycyjnych i innych związanych z pracami ziemnymi z odpowiednim organem ds. ochrony zabytków, przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym realizacją prac ziemnych w przypadku stwierdzenia występowania obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej, na zasadach określonych przepisami dot. ochrony zabytków i opieki nad zabytkami*”;
- § 14 ust. 4 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 5 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 9 pkt 6 lit. e, § 14 ust. 11 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 12 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 20 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 24 pkt 6 lit. d, § 14 ust. 25 pkt 6 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*(...) wszelkie procesy budowlane i inne związane z pracami ziemnymi należy prowadzić w uzgodnieniu z odpowiednim organem ochrony zabytków (...)*”;

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski