



ROZSTRZYGNIECIE 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 § 5 ust. 1, § 12 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie ustaleń dla terenów 1MN do 4MN, § 10 ust. 4 pkt 4, § 10 ust. 5 i 6 uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim nr X/74/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kopalni piaskowca „Rakowiczki”.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 czerwca 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 X/74/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kopalni piaskowca „Rakowiczki”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 lipca 2011 r.

W trakcie postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie § 5 ust. 1, § 12 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie ustaleń dla terenów 1MN do 4MN, § 10 ust. 4 pkt 4, § 10 ust. 5 i 6 uchwały nr X/74/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kopalni piaskowca „Rakowiczki” 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) oraz art. 32 ust. 1 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. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

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.

Pośród postanowień kwestionowanej uchwały dotyczących terenów 1MN do 4MN znalazły się przepisy dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Z kolei na podstawie § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu i zagospodarowania przestrzennego wynika, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego wymaga się określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zawierających 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.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, w zakresie zasad scalania i podziału dla terenów MN1 do MN4, brak jest wymaganych przez ustawodawcę w § 4 pkt 8 rozporządzenia kątów położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Ustawodawca szczegółowo uregulował tryb prowadzenia prac nad studium i planem. Doprecyzował również zakres tematyczny ustaleń, które obowiązkowo powinny znaleźć się w uchwale zawierającej plan miejscowy. W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w planie miejscowym. Rada gminy nie może pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględny, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W projekcie planu zatem ujęcie wymagań z art. 15 ust. 2 ustawy wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 do 12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy rada gminy zobligowana jest umieścić w planie miejscowym jako element o charakterze obowiązkowym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Doszczegółowienie wymogów w tym zakresie zawarte zostało w § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w myśl którego 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. Prawodawca wyraźnie określił, w którym dokumencie planu – a mianowicie w tekście planu – powinny być zawarte parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału.

Ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Bez stosownych zatem zapisów w planie niemożliwe jest przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalania i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego.

Wszczęcie tej procedury może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek właścicieli i użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 % powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. Tym samym zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. Ustalenie zasad i warunków scalania i podziału jest obowiązkiem rady, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Zasady te będą wykorzystywane na obszarach określonych przez radę, jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalania i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczysti.

Nawiązując do przedstawionego wyżej poglądu dotyczącego obligatoryjnych elementów planu, stwierdzić zatem można, że rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia tych zasad gdyby wykazane zostało, że uzasadnia to stan faktyczny (np. plan obejmuje tylko jedną nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie).

Wprawdzie Rada Miejska uregulowała większość wymaganych przez ustawodawcę elementów, jednak nie określając kątów położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego nie wypełniła w całości kompetencji nadanych jej przez ustawodawcę mocą art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia. Zwrot „w szczególności” zawarty w powołanym rozporządzeniu pozwala Radzie Miejskiej ustanowić w planie, obok obligatoryjnych ustaleń zawartych w otwartym katalogu, inne elementy instytucji scalania i podziału. Jednakże brak całościowego uregulowania przez Radę tej instytucji stanowi niepełną realizację kompetencji i w efekcie uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w zakresie przeznaczenia terenów MN1 do MN4 (§ 5 ust. 1) oraz § 12 jako w całości odnoszącego się do powyższych terenów. Jako że plan w większości odnosi się do terenów rolnych, lasów i terenów powierzchniowej eksploatacji, które nie wymagają określania procedury scalania i podziału, wystarczające jest stwierdzenie jego nieważności w części, bowiem nie narusza ono jego spójności.

Ponadto w § 10 ust. 4 pkt 4 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.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie.

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika 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.

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 zgłoszenia 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. 6 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż wszystkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome 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 wykraczają 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. 6 Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy.

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”.

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.

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 musi być wykładana 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