



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2012 r.

Poz. 2341



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N13.4131.390.2012.JT1

Wrocław, dnia 14 czerwca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając 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. 1 pkt 3-4, § 12 ust. 3 pkt 14, § 13 ust. 3 pkt 14, § 14 ust. 3 pkt 15 oraz § 15 ust. 3 pkt 14 uchwały Rady Gminy Kondratowice nr XXII/116/2012 z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Czerwieńiec.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kondratowice na sesji w dniu 8 maja 2012 r. podjęła uchwałę nr XXII/116/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Czerwieńiec.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 maja 2012 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 10 ust. 1 pkt 3-4 uchwały z istotnym naruszeniem 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.) oraz § 12 ust. 3 pkt 14, § 13 ust. 3 pkt 14, § 14 ust. 3 pkt 15 oraz § 15 ust. 3 pkt 14 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 w zw. z art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

Mocą § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Gminy wprowadziła obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie ziemnych robót budowlanych na terenie zabytkowym w trybie prac konserwatorskich poprzez przeprowadzenie ratowniczych badań archeologicznych metodą wykopaliskową przez uprawnionego archeologa przed uzyskaniem pozwolenia na budowę (a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę – przed realizacją inwestycji tj. przed uzyskaniem zaświadczenia potwierdzającego akceptację przyjęcia zgłoszenia wykonywania robót budowlanych).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy

w Kondratowicach 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 jakiegoś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. 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 Gminy 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 Gminy.

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. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia, związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto należy zauważyć, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie uzgodnienie.

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 Gminy. 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Gminy wprowadzając taki obowiązek przekroczyła 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 ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Ponadto Rada Gminy w Kondratowicach w § 10 ust. 1 pkt 3 wprowadziła obowiązek przeprowadzania ratowniczych badań archeologicznych poprzedzających wszelkie działania inwestycyjne na obszarach stanowisk archeologicznych oraz w ich 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, wyłączenie 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.

Ponadto Rada Gminy w § 12 ust. 3 pkt 14, § 13 ust. 3 pkt 14, § 14 ust. 3 pkt 15 oraz § 15 ust. 3 pkt 14 uchwały określiła szerokość wydzielonej działki mierzonej w linii zabudowy. Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określił, iż w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Nie można uznać jednocześnie powyższej regulacji za element procedury scalania i podziału, ponieważ została ona już uregulowana już w § 5 ust. 2 uchwały. Określając szerokość wydzielonej działki mierzonej w linii zabudowy, Rada Gminy bez upoważnienia ustawowego wkroczyła w procedurę podziału geodezyjnego nieruchomości, o którym mowa w art. 92 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy odróżnić procedurę scalania i podziału od procedury podziału geodezyjnego nieruchomości.

Wskazać należy, że ustawodawca w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał elementy obligatoryjne planu (art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz elementy o charakterze fakultatywnym (art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zatem zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został unormowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu w sposób wyczerpujący. Przepisy te nie upoważniają Rady do regulowania kwestii podziału geodezyjnego nieruchomości. Co więcej problematykę tę reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami.

W tym miejscu wskazać należy, że w przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Z treści art. 93 ust. 2 ustawy wynika, że zgodność z ustaleniami planu dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Ustawodawca normuje również sytuacje podziału nieruchomości w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 94 ustawy). Ustawa ta reguluje również przypadki kiedy możliwy jest podział nieruchomości niezależnie od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Również procedura podziału nieruchomości została przez ustawodawcę określona w ustawie (art. 96 i 97 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z powyższego wynika, że ustawa o gospodarce nieruchomościami uregulowała w sposób kompleksowy postępowanie dotyczące podziału geodezyjnego nieruchomości. Wskazała również organ właściwy do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia podziału geodezyjnego nieruchomości. Organem tym jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Tak więc to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego władny jest do oceny, działając w oparciu o przepisy prawa, czy zachodzą podstawy do zatwierdzenia podziału geodezyjnego, czy też nie. Należy również odwołać się do wyroku NSA z 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2235/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym sąd II instancji w sposób kategoryczny stwierdził, że: „(...) nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia (...)”. Ponadto w wyroku tym NSA jednoznacznie stwierdził, że: „Instytucją odrębną od rozgraniczenia poszczególnych nieruchomości jest «procedura scalenia i podziału nieruchomości» (art. 101–111 u.g.n.). W tym zakresie ustawa wyznacza planowi konkretną rolę do odegrania: Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (...)” (tak wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt: II SA/Wr 53/11).

Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (jeżeli taka potrzeba wynika z okoliczności faktycznych), o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do regulowania materii związanej z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo-podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią. Jak wskazano wyżej sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania powinno być zgodne z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Warto zauważyć, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

W związku z powyższym określenie szerokość wydzielonej działki mierzonej w linii zabudowy jako elementu procedury podziału geodezyjnego jest działaniem bez upoważnienia ustawowego i zasadnym jest stwierdzenie nieważności tego zapisu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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:
Aleksander Marek Skorupa