

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 Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 jakiemuś 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

2927



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.715.2011.JT1-1

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2011 r.

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 § 5 ust. 1, § 12 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie ustaleń dla terenów 1MN, § 10 ust. 3 i 4 uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim nr X/76/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych złóż „Żerkowice II” i „Żerkowice-Skała I”.

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/76/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych złóż „Żerkowice II” i „Żerkowice-Skała I”.

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, § 10 ust. 3 i 4 uchwały nr X/76/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych złóż „Żerkowice II” i „Żerkowice-Skała I” 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) a także 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 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, 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. Uszczegółowienie 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 pro-

cedury. 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 scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości.

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 (§ 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. 3 pkt 1 Rada Miejska postanowiła, że dla udokumentowanych stanowisk archeologicznych (wskazanych na rysunku planu) budowlane roboty ziemne w sąsiedztwie znanych stanowisk archeologicznych oraz w obrębie stref konserwatorskich należy prowadzić pod nadzorem archeologicznym, zgodnie z przepisami odrębnymi. Należy również przeprowadzić ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową w przypadku lokalizacji inwestycji na terenie stanowiska archeologicznego oraz jego bezpośrednim sąsiedztwie (§ 10 ust. 3 pkt 2).

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 § 10 ust. 4 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 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. 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. 3 i 4 Rada Miejska wkroczyła w uprawnienia ustawodawcy.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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

2928



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.716.2011.JT1-1

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2011 r.

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 § 10 ust. 3 pkt 4 oraz § 10 ust. 4 i 5 uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim nr X/77/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Sobota.