

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku należy stwierdzić, że wskazana uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy. Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty prawa miejscowego podlegają publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Przedmiotowa uchwała wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni czasokres wejścia w życie uchwały liczony od dnia opublikowania.

Dodatkowo wskazać należy, że przed wejściem w życie ustawy o działalności leczniczej statut publicznego zakładu opieki zdrowotnej uchwalony był przez radę społeczną zakładu, a organ, który utworzył zakład uprawniony był tylko do zatwierdzenia statutu (art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej). Tym samym, jako że statut był jedynie zatwierdzany przez organ założycielski (tu: Sejmik), nie można było uchwały zatwierdzającej statut zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego – statut był wydawany przez inny podmiot niż organ jednostki samorządu terytorialnego bądź terenowy organ administracji rządowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 82a ustawy o samorządzie województwa stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu samorządu województwa wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa

4241



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.379.2011.AZ5-2

Wrocław, dnia 17 listopada 2011 r.

ROZSTRZYgniĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 2 oraz § 13 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia nr XVII/331/11 z dnia 20 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Śląskiej i ulicy Królewieckiej we Wrocławiu.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia na sesji w dniu 20 października 2011 r. podjęła m.in. uchwałę nr XVII/331/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Śląskiej i ulicy Królewieckiej we Wrocławiu.

Badana uchwała została przekazana do organu nadzoru w dniu 22 października 2011 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 8 ust. 2 uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej ustawą) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.),
- § 13 uchwały istotnie narusza art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. – zwana dalej także ustawą) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Wrocławia uchwaliła plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Śląskiej i ulicy Królewieckiej we Wrocławiu.

Mocą § 8 ust. 1 uchwały ustalona została strefa ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych obejmująca cały obszar objęty planem. Zapisem § 8 ust. 2 uchwały nakazano ponadto przed przeprowadzeniem prac ziemnych uzyskać opinię właściwych służb ochrony zabytków.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. 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.

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 Miejskiej Wrocławia, 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 głośzącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie § 8 ust. 2 uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych. 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.

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 opinii odnośnie podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania opinii związanej z zabytkiem znajdującym w się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej 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 opinia. Tym bardziej zaś brak podstaw do wprowadzania obowiązku uzyskania opinii w związku z zamiarem przystąpienia do robót (prac ziemnych).

Odnosnie zapisu § 8 ust. 2 uchwały trzeba jeszcze wskazać, że 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 § 13 uchwały Rada wprowadziła następujący zapis: „Dopuszcza się scalanie i podział nieruchomości”. Zdaniem organu nadzoru zapis ten jest zbędny w przedmiotowej uchwale, gdyż brak w niej podstaw do regulacji zasad scalania i podziału nieruchomości.

Organ nadzoru pismem z dnia 8 listopada 2011 r. o nr NK-N.4131.379.2011.AZ5 wystąpił z zapytaniem do Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia o wyjaśnienie dlaczego w uchwale Rady Miejskiej Wrocławia nr XVII/331/11 z dnia 20 października 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Śląskiej i ulicy Królewieckiej we Wrocławiu nie określono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wynikających z § 4 pkt 8 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

Pan Dyrektor Biura Rozwoju Wrocławia – Tomasz Ossowicz, w odpowiedzi na pismo organu nadzoru, pismem z dnia 9 listopada 2011 r. o nr BRW-DPP3.6721.16.5.2011, poinformował, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie alei Śląskiej i ulicy Królewieckiej we Wrocławiu obejmuje cztery działki, o łącznej powierzchni ok. 0,88 ha, będące wyłącznie własnością Gminy Miejskiej Wrocław, którymi Prezydent Miasta Wrocławia gospodaruje w ramach gminnego zasobu nieruchomości. Obszar przedmiotowego planu traktowany jest jako jedna oferta przestrzenna dla potencjalnego inwestora, a zarazem jako uzupełnienie kompleksu usługowego w strefie Stadionu Miejskiego. Pan Dyrektor Biura Rozwoju Wrocławia napisał także, iż specyficzny i trudny do zagospodarowania kształt terenu, ograniczone możliwości obsługi komunikacyjnej, sąsiedztwo Autostradowej Obwodnicy Wrocławia, a także dopuszczone w planie przeznaczenia usługowe terenów nie predysponują tego obszaru do ewentualnego podziału.

Pan Dyrektor Biura Rozwoju Wrocławia powołał także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2010 r. (sygn. akt II OSK 424/10), zgodnie z którym przepis art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi normę o charakterze *ius cogens*, a więc możliwe jest pominięcie w planie miejscowym określonych ustaleń, np. dotyczących scalania i podziału nieruchomości w przypadku, gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. W związku z powyższym, jak wynika z wyjaśnień Pana Dyrektora Biura Rozwoju Wrocławia, w przedmiotowej uchwale w § 1 ust. 2 wymieniono obok innych ustaleń wynikających z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości jako ustalenie nie wymagające określenia.

W związku z wyjaśnieniami Miasta Wrocławia, organ nadzoru przyjmuje i podziela wyżej zaprezentowaną opinię dotyczącą zasad scalania i podziału nieruchomości. Tym samym zapis § 13 uchwały, dopuszczający scalanie i podział nieruchomości jest bezprzedmiotowy i zbędny w przedmiotowej uchwale.

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