



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 stycznia 2012 r.

Poz. 108



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.1033.2011.RB

Wrocław, dnia 20 grudnia 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 9 ust. 1 we fragmencie: „dla której obowiązują następujące ustalenia: wszelkie zamierzenia inwestycyjne należy poprzedzić wykonaniem przez uprawnionego archeologa badań rozpoznawczych, prowadzonych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków”, ust. 2 i 3 uchwały nr XII/68/2011 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów w obrębach wsi: Luboszyce, Jemielno, Lubów, Zdzielsławice, Ciechanów

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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 1 we fragmencie: „dla której obowiązują następujące ustalenia: wszelkie zamierzenia inwestycyjne należy poprzedzić wykonaniem przez uprawnionego archeologa badań rozpoznawczych, prowadzonych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków”, ust. 2 i 3 uchwały nr XII/68/2011 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów w obrębach wsi: Luboszyce, Jemielno, Lubów, Zdzielsławice, Ciechanów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2011 r. Rada Gminy Jemielno podjęła m.in. uchwałę nr XII/68/2011 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów w obrębach wsi: Luboszyce, Jemielno, Lubów, Zdzielsławice, Ciechanów.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 grudnia 2011 r.

W toku badania legalności uchwały nr XII/68/2011 Organ Nadzoru stwierdził, że § 9 ust. 1 we fragmencie: "dla której obowiązują następujące ustalenia: wszelkie zamierzenia inwestycyjne należy poprzedzić wykonaniem przez uprawnionego archeologa badań rozpoznawczych, prowadzonych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków", ust. 2 i 3 tej uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwałą nr XII/68/2011 Rada Gminy Jemielno uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części terenów w obrębach wsi: Luboszyce, Jemielno, Lubów, Zdzielsławice, Ciechanów.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała się m.in. na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 9 uchwały nr XII/68/2011 Rada wprowadziła następujące postanowienia: „1. Ustala się strefę obserwacji archeologicznej „OW” oznaczoną na rysunku planu, dla której obowiązują następujące ustalenia: wszel-

kie zamierzenia inwestycyjne należy poprzedzić wykonaniem przez uprawnionego archeologa badań rozpoznawczych, prowadzonych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków. 2. Realizacja prac ziemnych na pozostałym obszarze objętym planem wymaga prowadzenia stałego nadzoru i w razie konieczności przeprowadzenia ratowniczych badań archeologicznych prowadzonych przez uprawnionego archeologa za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków. 3. Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, o których mowa w ust. 1 oraz w ust. 2 należy uzyskać przed wydaniem pozwolenia na budowę a dla robót niewymagających pozwolenia na budowę—przed realizacją inwestycji.”.

Powyższymi uregulowaniami Rada wprowadziła obowiązek uzyskania zezwolenia konserwatora zabytków na wykonywanie robót budowlanych i ziemnych oraz wszelkich zamierzeń inwestycyjnych na terenie objętym planem, a także obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych.

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. z 2003 r. 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 określają 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 Jemielno, 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 (...)”.

W ocenie Organu Nadzoru wskazane uregulowania uchwały nr XII/68/2011 wykraczają 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 uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę bądź kwestii konsultacji z tym organem poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych. 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 na terenie bądź w bezpośrednim sąsiedztwie stanowisk archeologicznych ujętych w ewidencji 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 procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi w strefie ochrony konserwatorskiej bądź w związku z zabytkiem. 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 bądź obowiązku konsultacji, związanego ze znajdującym się na danym obszarze stanowiskiem archeologicznym, czy obiektem zabytkowym, 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).

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków bądź badań archeologicznych wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 5 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 dookreślenia tych wymogów bądź określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Gminy wprowadzając taki obowiązek w odniesieniu do terenów objętych planem (w tym dla strefy obserwacji archeologicznej) 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 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.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku nałożenia przez Radę Gminy obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych. 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 powyższego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. Ponadto nie jest to obowiązek bezwzględny ponieważ warunkiem przeprowadzenia tych badań jest:

- zamiar prowadzenia robót budowlanych przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, albo
- zamiar prowadzenia robót ziemnych lub dokonania zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego.

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 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.

Procedura uchwalania planu miejscowego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 28 ust. 1 tej ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie Organu Nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązku uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na dokonywanie inwestycji (robót budowlanych) czy obowiązku prowadzenia badań archeologicznych obwarowanego również koniecznością uzyskania przedmiotowego pozwolenia, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie zapisy.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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