



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 sierpnia 2020 r.

Poz. 4824

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.116.6.2020.AA2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 25 sierpnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 8 pkt 4 lit. c tiret dziewiąte uchwały nr XVIII/130/20 Rady Gminy w Radwanicach z dnia 28 lipca 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Jakubów.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Radwanicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 28 lipca 2020 r. uchwałę nr XVIII/130/20 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Jakubów – dalej jako: uchwała.

Uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 4 sierpnia 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 8 pkt 4 lit. c tiret dziewiąte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków.

W § 8 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), dalej jako: rozporządzenie. W § 4 pkt 4 rozporządzenia określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Adresat upoważnienia nie może zatem wykroczać poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

Tymczasem w kwestionowanym przepisie § 8 pkt 4 lit. c tiret dziewiąte uchwały wskazano, że w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, ustala się – w zakresie ochrony zabytków, dla ochrony obiektów zabytkowych – nakaz uzyskania pozytywnej opinii Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, delegatura w Legnicy na wszelkie zmiany w zakresie bryły, dachów i elewacji.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy z postanowieniami uchwały należy stwierdzić, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów – w uchwale będącej aktem prawa miejscowego – ściśle określonych obowiązków, wprowadzających ustalenia, co do opiniowania z innym organem administracji publicznej wszelkich zmian w zakresie bryły, dachów i elewacji. Organ stanowiący gminy nie ma w ogóle kompetencji do kreowania obowiązku opiniowania jakichkolwiek działań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem terenów z jakimkolwiek organem. Wynika to zarówno z braku możliwości nałożenia na właściciela obowiązku opiniowania (który musi zawsze wynikać z ustawy), jak i braku możliwości nakładania na inne organy administracji publicznej (tu: wojewódzkiego konserwatora zabytków) obowiązku dokonywania takiego opiniowania, gdyż także kompetencje organów administracji publicznej winny być regulowane ustawowo.

Zasady prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru reguluje ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, która reguluje również zasady prowadzenia robót budowlanych przy obiektach zabytkowych ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – w żadnym przepisie – nie przewiduje obowiązku uzyskania – dla jakichkolwiek robót budowlanych, opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Artykuł 36 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nakłada – w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru – obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Obowiązku uzyskania opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków nie przewidują również przepisy ustawy Prawo budowlane. Przepis art. 39 tej ustawy stanowi, iż prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, natomiast w stosunku do obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, wydanie pozwolenia na budowę wymaga – od organu administracji architektoniczno-budowlanej – uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Jak wynika z powyższego, na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy Prawo budowlane – zarówno katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków, jak i formy jego działania są ściśle określone, i ani z przepisów tych ustaw, 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 warunków. Za niedopuszczalne należy uznać zatem wprowadzenie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania pozytywnej opinii konserwatorskiej, w przypadku, gdy ustawa tego nie wymaga. Na marginesie wskazać również należy, że uchwalony przepis art. 8 pkt 4 lit. c tiret dziewiąte, może wprowadzać w błąd zarówno potencjalnych inwestorów – co do przebiegu procesu inwestycyjnego, jak i prowadzić do nałożenia na nich obowiązków niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi.

W toku postępowania nadzorczego Przewodnicząca Rady Gminy w Radwanicach wyjaśniła, iż „ (...) przedmiotowe ustalenie wskazujące na nakaz uzyskania pozytywnej opinii Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, delegatura w Legnicy na wszelkie zamiany w zakresie bryły, dachów i elewacji wynika wprost z treści wniosku Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, Delegatura w Legnicy z dnia 6 września 2019 r. Podstawą wprowadzenia przedmiotowego ustalenia były przepisy art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedna z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, oraz przepisy art. 19 ust. 1 ww. ustawy, wskazujące na konieczność uwzględnienia ochrony innych zabytków nieruchomych znajdujących się w ewidencji zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. W związku z powyższym, biorąc

pod uwagę wniosek Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, w planie miejscowym wprowadzono nakaz uzyskania pozytywnej opinii Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, delegatura w Legnicy na wszelkie zmiany w zakresie bryły, dachów i elewacji, jako jedno z ustaleń ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzone ustalenie wpisuje się ponadto w regulację art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, zgodnie z którą w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno–budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. (...)”.

Wyjaśnienia złożone w przedmiotowym zakresie przez Przewodniczącą Rady Gminy w Radwanicach – w świetle argumentów wskazanych powyżej – nie zasługują na uwzględnienie. Organ stanowiący gminy posiada kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wobec obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu. Podstawę prawną takiego działania stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Niemniej jednak realizacja wskazanej normy kompetencyjnej nie może naruszać regulacji prawnych zawartych w innych aktach powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2–4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Gminy w Radwanicach narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności w części.

Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia, a także regulowaną w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z tym, że uchwalony wymóg uzyskania opinii konserwatorskiej stoi w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującymi w obszarze ochrony obiektów zabytkowych, tj. art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 39 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 8 pkt 4 lit. c uchwały we fragmencie „nakaz uzyskania pozytywnej opinii Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, delegatura w Legnicy na wszelkie zmiany w zakresie bryły, dachów i elewacji;”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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:
Jarosław Obremski