



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, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40 poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/407/13 Rady Gminy Raszyn z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla terenów położonych we wsi Raszyn po wschodniej stronie Alei Krakowskiej rejon ul. Unii Europejskiej, ul. Szkolnej i ul. Poniatowskiego – część I*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 pkt 4 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) dla której ustala się nakaz:

- a) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków – przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi budów obiektów budowlanych, wiążących się z wykonaniem robót ziemnych – uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych,
- b) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych poprzedzających inne niż wymienione w pkt. 1 roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności w granicach ww. strefy,
- c) przeprowadzenia badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji (przed rozpoczęciem badań archeologicznych wymagane jest uzyskanie od wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na ich prowadzenie)”;

- § 16 pkt 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) dla której ustala się nakaz:

- a) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków – przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi budów obiektów budowlanych, wiążących się z wykonaniem robót ziemnych – uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych,
- b) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych poprzedzających inne niż wymienione w lit. a roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności w granicach ww. strefy,
- c) przeprowadzenia badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji (przed rozpoczęciem badań archeologicznych wymagane jest uzyskanie od wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na ich prowadzenie)”;

Uzasadnienie

Rada Gminy Raszyn na sesji w dniu 25 kwietnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXV/407/13 w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla terenów położonych we wsi Raszyn po wschodniej stronie Alei Krakowskiej rejon ul. Unii Europejskiej, ul. Szkolnej i ul. Poniatowskiego – część I*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

Egzegeza przytoczonych na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia przepisów, prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 15 pkt 4 oraz § 16 pkt 3 uchwały, odnoszące się do występującego w granicach przedmiotowego planu stanowiska archeologicznego, nie spełniają powyższych warunków.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Raszyn, wprowadziła obowiązek uzgadniania, z konserwatorem zabytków, wszelkich działań inwestycyjnych podejmowanych w strefie ochronnej stanowiska archeologicznego.

W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, iż w świetle 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 p.z.p., 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 Raszyn, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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. 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, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Raszyn nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż 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 na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi 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 uzgodnienia, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony zabytków archeologicznych, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań 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 wynika wprost 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 Raszyn. Należy jeszcze podkreślić, iż ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. 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 p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych przypadków, w których wymagane jest pozwolenie. Rada Gminy Raszyn wprowadzając taki obowiązek, w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy ochronnej zabytków archeologicznych, 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 przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzyskania 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 Raszyn obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych w obrębie chronionego stanowiska archeologicznego oraz wykonania ich dokumentacji (§ 15 pkt 4 lit. c oraz § 16 pkt 3 lit. c uchwały). 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 tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

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 p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV/407/13 Rady Gminy Raszyn z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dla terenów położonych we wsi Raszyn po wschodniej stronie Alei Krakowskiej rejon ul. Unii Europejskiej, ul. Szkolnej i ul. Poniatowskiego – część I*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 pkt 4 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) dla której ustala się nakaz:
 - a) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków – przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi budów obiektów

- budowlanych, wiążących się z wykonaniem robót ziemnych – uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych,*
- b) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych poprzedzających inne niż wymienione w pkt. 1 roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności w granicach ww. strefy,*
 - c) przeprowadzenia bada archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji (przed rozpoczęciem badań archeologicznych wymagane jest uzyskanie od wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na ich prowadzenie)”;*
- § 16 pkt 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) dla której ustala się nakaz:
- a) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków – przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi budów obiektów budowlanych, wiążących się z wykonaniem robót ziemnych – uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych,*
 - b) uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych poprzedzających inne niż wymienione w lit a roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności w granicach ww. strefy,*
 - c) przeprowadzenia bada archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji (przed rozpoczęciem badań archeologicznych wymagane jest uzyskanie od wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na ich prowadzenie)”,*

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki
Jacek Kozłowski

