



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 XXXIII/234/2013 Rady Gminy Klembów z dnia 25 kwietnia 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów, części wsi Wola Rasztowska”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 19 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla obszarów o których mowa ustala się: 1) obowiązek zasięgnięcia opinii Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dotyczący prowadzenia wszelkich ziemnych działań inwestycyjnych i projektowych; 2) nadzór archeologiczny dla prac ziemnych związanych z budową obiektów kubaturowych, dróg wewnętrznych i infrastruktury technicznej podziemnej”;
- § 67 uchwały, w brzmieniu: „Wszystkie inwestycje na terenie objętym ustaleniami planu, które zostały zrealizowane, rozpoczęte lub są realizowane oraz są zgodne z obowiązującymi w momencie ich rozpoczęcia prawem, lecz są niezgodne z ustaleniami planu, zostają uznane za przyjęte”;
- § 6 pkt 3 i § 40 uchwały oraz w części graficznej, w zakresie jednostki terenowej U-1.

Uzasadnienie

Rada Gminy Klembów na sesji w dniu 25 kwietnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXIII/234/2013 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów, części wsi Wola Rasztowska”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 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.), 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 § 19 ust. 2 uchwały, odnoszące się do występującego w granicach przedmiotowego planu stanowiska archeologicznego, nie spełniają powyższych warunków.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Klembów, wprowadziła obowiązek „zasięgnięcia opinii”, z konserwatorem zabytków, wszelkich działań inwestycyjnych podejmowanych w strefie ochronnej stanowiska archeologicznego oraz wprowadziła wymóg nadzoru 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 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 Gminy Klembów, 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 bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością „zasięgnięcia opinii” 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 Klembów 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 „zasięgnięcia opinii”, 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 Klembów. 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 Klembów 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 Klembów obowiązku przeprowadzenia nadzoru archeologicznego w obrębie chronionego stanowiska archeologicznego (§ 19 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały). Obowiązek nadzoru archeologicznego - 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.) kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Organ nadzoru stwierdził również, iż Rada Gminy Klembów podejmując uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których mowa w § 67 uchwały: *„Wszystkie inwestycje na terenie objętym ustaleniami planu, które zostały zrealizowane, rozpoczęte lub są realizowane oraz są zgodne z obowiązującym w momencie ich rozpoczęcia prawem, lecz są niezgodne z ustaleniami planu, zostają uznane za przyjęte”*. Ustalenia te wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń dotyczących tych zasad. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała Nr XXXIII/234/2013 Rady Gminy Klembów z dnia 25 kwietnia 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów, części

wsi Wola Rasztowska”, została również podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury sporządzania miejscowego planu, uregulowanej w ustawie o p.z.p. Mianowicie Rada Gminy Klembów dokonała zmian, w stosunku do projektu planu miejscowego, wyłożonego do publicznego wglądu, uwzględniając 7 uwag, wcześniej nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, co narusza art. 19 ust. 1, w zw. z art. 17 ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanowienia tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że – inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) – nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, przy uwzględnieniu, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005 r. s. 250-251).

Z przedłożonej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznych wynika, iż przedmiotowy projekt planu miejscowego, został wyłożony do publicznego wglądu dwukrotnie: w dniach od 17 sierpnia 2012 r. do 10 września 2012 r. oraz od 17 stycznia 2013 r. do 11 lutego 2013 r. W trakcie drugiego wyłożenia zgłoszono 11 uwag, z których 10, zgodnie z „zarządzeniem nr 0050.10.2013 Wójta Gminy Klembów z dnia 19 marca 2013 r.” została nieuwzględniona, zaś jedną z nich uwzględniono w części.

Większość ze złożonych uwag (7) dotyczyła niedopuszczenia usług uciążliwych w ramach jednostki terenowej U-1 (działki ew. nr: 221/43 i 221/44 z obrębu Wola Rasztowska, jednostka ewidencyjna Klembów), przy czym uwagi te wniosły osoby nie będące właścicielami ww. działek.

Podczas XXXIII sesji Rady Gminy Klembów, organ uchwałodawczy zdecydował o uwzględnieniu nieuwzględnionych przez Wójta uwag, dotyczących terenu U-1, w wyniku czego dokonano zmiany ustaleń projektu planu poprzez wyeliminowanie w:

- § 40 pkt 3 projektu uchwały, ustaleń w brzmieniu „dla funkcji jak w pkt. 1 dopuszcza się działalność uciążliwą, z zastrzeżeniem, że uciążliwość ta nie może wykroczać poza obszar U-1”;
- § 13 ust. 1 projektu uchwały, ustaleń w brzmieniu „(...) z wyłączeniem terenu U-1”.

W efekcie wprowadzonych zmian, w stosunku do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu, w ramach jednostki terenowej U-1 wprowadzono ograniczenie realizacji uciążliwej działalności gospodarczej.

Organ nadzoru wskazuje, iż z przepisu art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika możliwość

dokonywania przez organ uchwałodawczy, zmian w przedłożonym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, zarówno z woli samej rady, jak również w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu, bez względu na status podmiotów je wnoszących (właściciele, mieszkańcy). Należy jednak zaznaczyć, iż przepis ten wskazuje również, iż w przypadku dokonania przez organ uchwałodawczy zmian „czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”. Ograniczając możliwości inwestycyjne, w terenie U-1, rada gminy winna ponowić w niezbędnym zakresie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., biorąc pod uwagę fakt, iż **właściciele działek nr ew. 221/43 i 221/44 nie mieli żadnego wpływu na dokonanie zmiany**. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem U-1, o którym mowa w § 6 pkt 3 oraz w § 40 uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIII/234/2013 Rady Gminy Klembów z dnia 25 kwietnia 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Klembów, części wsi Wola Rasztowska”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 19 ust. 2 uchwały;
- § 67 uchwały;
- § 6 pkt 3 i § 40 uchwały oraz w części graficznej w zakresie jednostki terenowej U-1, 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

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski
Jacek Kozłowski