



WOJEWODA MAZOWIECKI

Nr LEX-I.4131.187.2014.RM

Warszawa, 10 grudnia 2014 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 574/XLIX/2014 Rady Miasta Ciechanów z dnia 13 listopada 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Sady Gostkowskie III” w Ciechanowie”, w części dotyczącej ustaleń § 10 ust. 2 uchwały.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 13 listopada 2014 r. Rada Miasta Ciechanów, podjęła uchwałę Nr 574/XLIX/2014 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Sady Gostkowskie III” w Ciechanowie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

Natomiast tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

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

Egzegeza przytoczonych powyżej 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. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Na obszarze strefy ochrony konserwatorskiej, o której mowa w ust. 1, roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków;*”.

W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Miasta Ciechanów wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane

w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, 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”*. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania 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 Miasta Ciechanów, 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 granicach stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym. Rada Miasta Ciechanów nałożyła obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych poprzedzających roboty ziemne oraz zmianę charakteru dotychczasowej działalności, w granicach strefy ochrony konserwatorskiej.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych, 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.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy *„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.”*

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo budowlane (art. 39 ust. 1).

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 Miasta Ciechanów nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż zakres i rodzaj badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala 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. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na inwestora obowiązku badań archeologicznych przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w ustawie w art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 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 przy zabytku archeologicznym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady gminy, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XX/102/2012 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. Sygn. akt IV SA/Wa 96/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr VIII/55/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 574/XLIX/2014 Rady Miasta Ciechanów z dnia 13 listopada 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Sady Gostkowskie III” w Ciechanowie”, w części dotyczącej ustaleń § 10 ust. 2 uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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*

