Wrocław, 23 marca 2022 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.93.1.2022.MC2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 21. 1 [pierwszy] pkt 3 lit. a oraz §21. 1 [drugi] ust. 1 pkt 3 lit. a i b uchwały nr XLVI/367/22 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębów Golędzinów, Kowale, Osola, Pęgów, Przecławice, Rościsławice, Siemianice, Uraz, Wilczyn, Zajączków.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Obornikach Śląskich na sesji w dniu 17 lutego 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVI/367/22 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie dla obrębów Golędzinów, Kowale, Osola, Pęgów, Przecławice, Rościsławice, Siemianice, Uraz, Wilczyn, Zajączków, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 lutego 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §21. 1 [pierwszy] pkt 3 lit. a oraz §21. 1 [drugi] ust. 1 pkt 3 lit. a i b uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą", w związku z §4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem" w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie określenia zasad ochrony zabytków.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Obornikach Śląskich w dniu 25 kwietnia 2019 r.

W §21. 1 [pierwszy] uchwały Rada Miejska w Obornikach Śląskich wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami w obrębie Uraz, oznaczonych symbolem MNU/5, MNU/6 i MNU/7. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustalono: „przez rozpoczęciem inwestycji obowiązuje wymóg przeprowadzenia wcześniejszych badań architektoniczno-archeologicznych, które będą podstawą do planowania inwestycji" (§21. 1 pkt 3 lit. a uchwały). Analogiczny zapis wprowadzono w ustaleniach szczegółowych dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług w obrębie Uraz o symbolu MWU/1 (§21. 1 [drugi] ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały). Dla tego terenu wprowadzono ponadto wymóg uczytelnienia reliktów nieistniejącego kościoła (§21. 1 [drugi] ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały).

Organ Nadzoru zwraca uwagę, że w § 21 uchwały umieszczono dwie jednostki redakcyjne oznaczone cyfrą „1". W niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym Organ Nadzoru powołuje się zatem odpowiednio na § 21. 1 [pierwszy] uchwały oraz § 21. 1 [drugi] uchwały.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. 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. Z kolei jak wynika z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w strategiach, analizach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ww. ustawy w studium i planie, o których mowa w ust. 1, 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.

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 wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

Zestawiając ze sobą regulacje ustaw 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 – obowiązków, polegających na konieczności przeprowadzenia badań architektoniczno-archeologicznych, stanowiących podstawę planowania inwestycji. Brak jest również po stronie organu stanowiącego kompetencji do dokonywania zindywidualizowanych regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zakresie wymogu uczytelnienia reliktów nieistniejącego kościoła.

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 art. 36 ust. 1 zawiera wykaz prac, których wykonywanie wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora. Z kolei art. 39 ustawy Prawo budowlane stanowi, że 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.

Należy również podkreślić, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i musi być kształtowany zgodnie z podstawowymi zasadami prawodawczymi. Plan miejscowy nie może zatem zawierać norm indywidualno-konkretnych odnoszących się do poszczególnych nieruchomości, czy obiektów budowlanych, gdyż takie normy są domeną rzeczowych aktów administracyjnych. Powoływane wyżej regulacje ustawowe wyraźnie wskazują, że normy związane z ochroną zabytków mogą być w planie miejscowym ustalane dla poszczególnych terenów ujmowanych w strefy ochrony konserwatorskiej, nie zaś odnosić się do indywidualnie określonych zabytków nieruchomych będących obiektami budowlanymi. Obiekty będące zabytkami mogą być w planie jedynie określone, tj. wskazane (co nastąpiło w § 9 pkt 6 uchwały), zaś ustalenia mogą odnosić się wyłącznie do terenów określonych jako strefy konserwatorskie (co nastąpiło w § 9 pkt 1-4 uchwały).

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 przeprowadzenia, przed rozpoczęciem inwestycji, wcześniejszych badań architektoniczno-archeologicznych, które będą podstawą do planowania inwestycji, jak również wymogu uczytelnienia reliktów istniejącego kościoła w przypadku, gdy ustawa tego nie wymaga. Obecne regulacje uchwały mogą wprowadzać w błąd zarówno potencjalnych inwestorów, co do przebiegu procesu inwestycyjnego, jak i prowadzić do nałożenia na nich obowiązków niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi.

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 przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich narusza 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 i 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 39 ustawy Prawo budowlane. W związku z tym konieczne jest stwierdzenie nieważności §21. 1 [pierwszy] pkt 3 lit. a oraz §21. 1 [drugi] ust. 1 pkt 3 lit. a i b uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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

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