

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

NR NK-I.4131.126.2018.AHOR

z dnia 6 sierpnia 2018 r.

Rada Miejska w Witnicy

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr LXXI/513/2018 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie zamiaru utworzenia Parku Kulturowego „Witnickie Drogowskazy i Słupy Milowe Cywilizacji”.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Witnicy podjęła Uchwałę Nr LXXI/513/2018 w sprawie zamiaru utworzenia Parku Kulturowego „Witnickie Drogowskazy i Słupy Milowe Cywilizacji”. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 lipca 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż narusza ona istotnie prawo, tj. art. 16 ust. 1, ust. 1a i ust. 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017, poz. 2187 ze zm.) - dalej jako ustawa.

Stosownie do art. 16 ustawy: Rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (ust. 1); Rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (ust. 1a); Uchwała określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, o których mowa w art. 17 ust. 1 (ust. 2).

Zgodnie z § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały: w celu ochrony krajobrazu kulturowego, ekspozycji historycznych nieruchomości i przestrzeni publicznych tworzy się park kulturowy, pod nazwą „Witnickie Drogowskazy i Słupy Milowe Cywilizacji”. Stosownie zaś do jej § 5 ust. 2: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Z treści tych przepisów, wbrew tytułowi uchwały „w sprawie zamiaru utworzenia”, wynika, że przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Witnicy już utworzyła park kulturowy pod nazwą „Witnickie Drogowskazy i Słupy Milowe Cywilizacji”.

Z dokumentacji przesłanej do organu nadzoru przez Burmistrza Miasta i Gminy Witnica wynika, że Przewodnicząca Rady Miejskiej w dniu 12 lipca br. przesłała do Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gorzowie Wielkopolskim Uchwałę Nr LXXI/513/2018 z prośbą o jej zaopiniowanie. Tymczasem z art. 16 ust. 1 ustawy wynika, że rada gminy na podstawie uchwały może utworzyć park kulturowy dopiero po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Brak uprzedniego zasięgnięcia opinii Lubuskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości. Nie jest to jednak jedyny mankament prawny tego aktu.

Z art. 16 ust. 1a ustawy wynika, że rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku

kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Oznacza to, że w pierwszej kolejności rada gminy powinna podjąć uchwałę w sprawie podjęcia prac nad utworzeniem parku kulturowego oraz zamieścić ogłoszenie o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego w prasie miejscowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (np. ogłoszenie w biuletynie informacji publicznej, na stronie internetowej, na tablicy ogłoszeń urzędu gminy czy też wszystkich sołectw). Tymczasem z dokumentów przesłanych przez Burmistrza wynika, że powyższa procedura w niniejszej sprawie nie została zachowana.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1487/07, uchwała rady gminy, tworząca park kulturowy winna określać dokładne granice parku, sposób jego ochrony, a także zakazy i ograniczenia, ale tylko takie, które zostały enumeratywnie określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tymczasem Rada Miejska w Witnicy w badanej uchwale nie określiła dokładnie granic parku kulturowego. Zapis § 1 ust. 2: Granica parku przebiega od instalacji „Exodus” wzdłuż tyłów posesji przy ulicy Moniuszki do symbolicznej bramy z napisem „Park Drogowskazów i Słupów Milowych Cywilizacji”; dalej ścieżką w górę Witny (z określeniem zakresu otuliny rzeki) wzdłuż tyłów posesji przy ulicy Strzeleckiej do mostku przy Przedszkolu i wzdłuż jego ogrodzenia do ul. Wiosny Ludów; potem tyłami posesji przy ul. Bajkowej do ul. Moniuszki i dalej wzdłuż murów dawnej Fabryki Mebli od symbolicznego koła młyńskiego i panoramy - jest nieprecyzyjny i nie sposób na jego podstawie ustalić dokładnych granic tworzonego parku. Zdaniem organu nadzoru wskazane jest określenie granic parku w załączniku graficznym, tj. na mapie w relatywnie małej skali, tak aby każdy zainteresowany mógł sprawdzić jak przebiega granica parku.

Przekracza delegację ustawową § 2 ust. 1 pkt 4, który zobowiązuje Burmistrza Miasta i Gminy Witnica do powołania Zespołu ds. Parku Kulturowego „Witnickie Drogowskazy i Słupy Milowe Cywilizacji”, jako zespołu opiniującego-doradczego w sprawach realizacji zadań związanych z ochroną parku i określającą jego skład. Żaden przepis ustawy nie upoważnia do tego rady gminy. Na podstawie ust. 4 art. 16 ustawy rada gminy może natomiast w celu realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem, ale dopiero po utworzeniu parku kulturowego.

Niezgody z prawem w ocenie organu nadzoru jest także § 2 ust. 3: Niniejsza uchwała nie narusza ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze Parku. Przepis ten stanowi jedynie niczym nie popartą deklarację w tym względzie. Poza tym jak wynika z art. 16 ust. 6 ustawy „Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: Właściciel, zarządca, obowiązani są niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 3 miesięcy, do: 1) usunięcia z zewnętrznej nawierzchni obiektów budowlanych zabrudzeń - od dnia ich stwierdzenia, 2) wymiany lub naprawy uszkodzonej ekspozycji - od dnia ich stwierdzenia (ust. 1); Obiekty konieczne do przeprowadzenia robót budowlanych należy usunąć niezwłocznie po zakończeniu tych robót, jednak nie później niż w terminie miesiąca od dnia zakończenia tych robót (ust. 2). Regulacja ta została wprowadzona bez podstawy prawnej i stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. Uchwała o utworzeniu parku kulturowego kształtuje sposób korzystania z nieruchomości, kształtuje sposób wykonywania prawa własności poprzez możliwość wprowadzenia zakazów i ograniczeń, ale tylko takich, które zostały enumeratywnie określone w ustawie. Ustawodawca nie upoważnił natomiast rady gminy do określenia w uchwale o utworzeniu parku kulturowego nakazów określonego działania wobec właścicieli nieruchomości czy też innych podmiotów. Delegacja ustawowa nie przewiduje możliwości bezpośredniego nakładania obowiązków na poszczególne podmioty trzecie. Tymczasem Rada Miejska w Witnicy wyznaczyła pewne obowiązki wskazanym podmiotom, związane z działalnością nie tylko własną, ale przede wszystkim podmiotów

trzecich. Wiąże się to z faktycznym przeniesieniem na te podmioty odpowiedzialności za działania osób trzecich w stosunku do zewnętrznych powierzchni obiektów budowlanych, nawet gdy dokonano tego bez ich zgody, a także z poniesieniem kosztów. Przepis uchwały wyznacza też w sposób arbitralny termin usunięcia uszkodzeń oraz pomija uszkodzenia obiektów budowlanych spowodowane przez siły natury. Obowiązek usunięcia m.in. zabrudzeń, plakatów i ogłoszeń z zewnętrznej powierzchni obiektów budowlanych wykracza poza ramy zakazów i ograniczeń, które z mocy powołanych przepisów mogą być ustanowione na terenie parku kulturowego (tak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1595/15).

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Paweł Witt