



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 maja 2011 r. nr **IX/52/11** w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego przy ulicy Widok w Bolesławcu*.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła w dniu 25 maja 2011 r. uchwałę nr IX/52/11 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zlokalizowanego przy ulicy Widok w Bolesławcu*, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała, przesłana pismem Sekretarza Miasta z dnia 26 maja 2011 r. nr OR-II.0711.9.5.2011, wpłynęła do organu nadzoru dnia 2 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej ustawą, w związku z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy a także art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 pkt 2 i art. 38 ust. 1 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.).

Uchwała została podjęta na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Pośród postanowień kwestionowanej uchwały nie znalazły się żadne przepisy, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, co oznacza, że przyjęty przez Radę Miasta Bolesławiec miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zawiera wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. Z kolei na podstawie § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu i zagospodarowania przestrzennego wynika, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego wymaga się określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zawierających określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Stwierzonego braku szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem nie może przy tym uzasadniać brak oznaczenia na rysunku planu granic obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalania i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50 % powierzchni gruntów

objętych scaleniem i podziałem. Z kolei z art. 101 ust. 2 tej ustawy wynika, że przepisy jej rozdziału 2 stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Oznacza to, że zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału. To z kolei implikuje konieczność ustalenia zasad i warunków scalania i podziału w każdym miejscowym planie, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy. Zasady te będą wykorzystywane na obszarach określonych przez radę, jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczystości. Pogląd taki wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2010 r. II SA/Wr 214/10, zauważając ponadto, że ustalone w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Bez stosownych zatem zapisów w planie niemożliwe jest przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalania i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. W ocenie Sądu rada mogłaby odstąpić od obowiązku określenia tych zasad gdyby wykazane zostało, że uzasadnia to stan faktyczny (np. plan obejmuje tylko jedną nieruchomość, której konfiguracja przestrzenna zapewnia właścicielowi zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie). Rada gminy nie może pominąć żadnego z wymienionych w tym przepisie elementów, aczkolwiek obowiązek ten nie ma charakteru bezwzględnie, gdyż musi być dostosowany do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. W projekcie planu zatem ujęcie wymagań z art. 15 ust. 2 ustawy wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1 do 12, a w przypadku braku uwarunkowań dotyczących któregokolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja.

Należy przy tym podkreślić, że w żadnym wypadku nie wyczerpuje wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy zamieszczenie w uchwale zasad podziału nieruchomości objętych planem, a regulacje takie, jako podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej, muszą zostać uznane za nieważne. Dotyczy to postanowień rozdziału 2 uchwały, zawartych w: § 5 wiersz 7 tabeli z wyłączeniem pkt 1 lit. a, § 6 wiersz 7 tabeli z wyłączeniem pkt 1 lit. a, § 8 wiersz 5 tabeli, gdzie określono zasady podziału na działki budowlane, obejmujące wytyczne co do minimalnej szerokości działek uzyskanych w wyniku podziału, warunków dostępu do drogi publicznej, zawierających regulacje dotyczące dopuszczalności wydzielania działek pod określone cele, pomniejszenia powierzchni jednej z nowo wydzielanych działek oraz połączenia działek lub też zakazujące dokonywania podziału działki budowlanej na cele inne niż pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji. Powyższe odnosi się także do: § 9 wiersz 6 pkt 5 tabeli, § 10 wiersz 6 pkt 5 tabeli, § 11 wiersz 6 pkt 4 tabeli, normujących zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, gdzie wprowadzono ustalenia, na podstawie których dopuszcza się wydzielanie działek przeznaczonych pod lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji i zawierające wytyczne co do wielkości tych działek. W ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte we wskazanych wyżej przepisach uchwały stanowią swego rodzaju wytyczne dla organu wydającego decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Do wydawania tego rodzaju wytycznych organ stanowiący nie jest jednak uprawniony, bowiem ustawodawca przyznał mu bardzo ograniczone kompetencje do określania zasad, na jakich może następować podział nieruchomości. W art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza się bowiem, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jest to jedyne postanowienie, które może zostać zawarte w planie miejscowym, dotyczące wymogów, jakie powinna spełniać działka powstała w wyniku podziału. Z kolei z art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że *podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Wrazie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94 (ust. 1), natomiast zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu* (ust. 2). Konieczność respektowania zawartych w niej unormowań wynika z art. 15 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Oznacza to, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości ponad to, co dopuszcza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.), to brak odpowiedniej normy

kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Za dopuszczalne można zatem uznać wyłącznie zamieszczenie w planie miejscowym postanowień dotyczących minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Podsumowując należy stwierdzić, że brak określenia w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości oraz zamieszczenie w niej postanowień dotyczących warunków i zasad, na jakich może zostać dokonany podział nieruchomości, z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, powodującego nieważność uchwały.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na pozostałe istotne naruszenia prawa.

W rozdziale 2 uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej dla poszczególnych terenów, objętych planem. Zasady te nie różnią się od siebie i w przepisach: § 5 wiersz 5 tabeli, § 6 wiersz 5 tabeli, § 7 wiersz 5 tabeli, § 8 wiersz 4 tabeli, § 9 wiersz 4 tabeli, § 10 wiersz 4 tabeli, § 11 wiersz 4 tabeli wprowadzono następujące uregulowanie: *1) wszelkie odkryte w trakcie prac ziemnych przedmioty zabytkowe oraz obiekty nieruchome i nawarstwienia kulturowe podlegają ochronie prawnej; 2) w przypadku odkrycia znalezisk archeologicznych należy zawiadomić niezwłocznie wojewódzkiego konserwatora zabytków; 3) ewentualny nadzór archeologiczny oraz ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową będą prowadzone przez uprawnionego archeologa .*

Przepisy te wprowadzają obowiązek powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz określają, kto będzie sprawował nadzór archeologiczny oraz prowadził ratownicze badania archeologiczne.

Tymczasem zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Z kolei art. 37 wskazanej wyżej ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego do określenia w drodze rozporządzenia kwalifikacji osób uprawnionych do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych, przy czym niezbędne jest wskazanie wykształcenia oraz wymaganej praktyki zawodowej, które powinny posiadać te osoby.

W oparciu o art. 38 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Uprawnienie Rady Miasta do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi być oceniane w kontekście między innymi przywołanych wyżej przepisów. Uregulowanie drogą ustawową kwestii obowiązków, jakie ciąży na osobach, które odkryły bądź przypadkowo znalazły zabytek archeologiczny jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy. Podobnie wskazanie przez ustawodawcę podmiotu uprawnionego do określenia wymagań, jakie muszą spełniać osoby uprawnione do prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich i architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru oraz badań archeologicznych oznacza, że Rada Miasta nie jest uprawniona do zamieszczenia w wydawanym przez siebie akcie, kto będzie prowadził ewentualny nadzór archeologiczny oraz ratownicze badania archeologiczne metodą wykopaliskową.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określiła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymieniając wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie ulega zatem wątpliwości, że konieczne jest zamieszczenie ich w każdej uchwale przyjmującej ten plan, jednak upoważnienie takie powinno być realizowane poprzez wprowadzenie własnych ustaleń i nie może uzasadniać powtarzania przepisów ustawowych. Jeżeli bowiem określone normy znajdują się akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materialem ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. Pomocniczo można wskazać również na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908), a konkretnie na § 135, 136 i 137, mających zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego w oparciu o § 143 rozporządzenia, a z których wynika, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, wyznaczone w tym przepisie. Ponadto w uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami. W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru- Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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

Aleksander Marek Skorupa