



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 26 października 2021 r.

Poz. 5151

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 139/2021

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 25 października 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 pkt 8, § 4 ust. 3 pkt 6, § 4 ust. 4 zdanie drugie, trzecie, czwarte, piąte, § 4 ust. 7 pkt 2, § 5 pkt 13 uchwały Nr XXXIV/433/2021 Rady Miejskiej w Kruszwicy z dnia 23 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych wzdłuż drogi krajowej w miejscowości Sławsk Wielki, Gmina Kruszwica.

Uzasadnienie

Dnia 23 września 2021 r., Rada Miejska w Kruszwicy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXXIV/433/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych wzdłuż drogi krajowej w miejscowości Sławsk Wielki, Gmina Kruszwica.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 29 września 2021 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 6 października 2021 r., znak: WIR.II.743.4.80.2021.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Kruszwicy w piśmie z dnia 11 października 2021 r., znak: NGP-BGP.6721.2.2020.2021 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej w Kruszwicy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), art. 31 ust. 1a i 2, art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych;
- 2) art. 15 ust. 2 i ust. 3 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykroczenie poza zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.) poprzez określenie minimalnej powierzchni działki budowlanej na gruntach rolnych mniejszej niż 3000 m²,

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Miejska w Kruszwicy w § 4 ust. 2 pkt 8 oraz § 4 ust. 3 pkt 6 przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła następujący zapis cyt. „(...) wszelkie prace wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Toruniu Delegatura w Bydgoszczy)”. Ponadto ustalono w § 4 ust. 4 zdanie drugie, trzecie, czwarte i piąte ww. uchwały cyt. „Teren zajmowany przez stanowiska archeologiczne, objęty strefą „W” jest dostępny do celów inwestycyjnych pod warunkiem przeprowadzenia niezbędnego zakresu badań archeologicznych zapewniających odpowiednie warunki ochrony konserwatorskiej. Na obszarze strefy „W” wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi, Zakres prac archeologicznych określony zostaje na etapie uzgodnienia projektu budowlanego. Na obszarze strefy „W” wszelkie prace ziemne można wykonać po uzgodnieniu i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”.

Podkreślić należy, że treść ww. przepisów uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ust. 1a i 2 przywołanej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który jednoznacznie reguluje zasady postępowania w przypadku podejmowania czynności inwestycyjnych w obrębie zabytków archeologicznych i zakres działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie.

Przepis art. 36 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa w sposób enumeratywny wszystkie przypadki, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania takiego pozwolenia. Brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w akcie prawa miejscowego (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1629/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 70/15).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 powołanej ustawy Prawo budowlane, prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis art. 39 przywołanej ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w przepisach ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 846/19, wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 567/19 i II SA/Bd 568/19, 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1266/18).

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grupy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez

przepisy prawa miejscowego (vide : wyroki WSA we Wrocławiu z dnia: 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 429/19).

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 981/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Miejska w Kruszwicy w § 4 ust. 7 pkt 2 przedmiotowej uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, wprowadziła następujący zapis cyt. „Dla cmentarzy (objętych strefą ochrony konserwatorskiej „B”) określa się (...) zakaz wtórnych podziałów geodezyjnych niezgodnych z historyczną parcelacją”.

W ocenie organu nadzoru wskazany zapis uchwały sprowadza się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na terenie cmentarzy (objętych strefą ochrony konserwatorskiej „B”).

Zdaniem organu nadzoru, powołany wyżej zapis uchwały wykracza poza zakres tzw. „władztwa planistycznego gminy”. Żaden, bowiem przepis prawa nie upoważnia rady gminy do zawierania w planie miejscowym zakazów dokonywania podziałów geodezyjnych nieruchomości (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1057/20).

Postępowanie scaleniowo – podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia 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, w § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663) określono, że wniosek o podział nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Z przepis tego nie można wywodzić uprawnienia dla rady gminy do określenia w planie miejscowym możliwych przekształceń nieruchomości, w tym dotyczących parametrów nowych działek. Stanowi on bowiem o kompetencji wójta w sprawach zatwierdzenia projektów podziałów działek. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazano, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 709/18).

Należy również mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. Z tego względu przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Należy dodać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do zasad podziału nieruchomości, upoważnia radę gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji jego zapisów. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Należy podkreślić, iż postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogą podlegać dowolnej, swobodnej wykładni, jako że kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Miejska w Kruszwicy w § 5 pkt 13 uchwały określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej – 2000 m² – dla terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM (tereny zabudowy zagrodowej).

Zdaniem organu nadzoru, przywołany zapis § 5 pkt 13 przedmiotowej uchwały, pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu art. 93 ust. 2a cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. W decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości określa się termin na przeniesienie praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Przepisu nie stosuje się w przypadku podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 95.

Z analizy przywołanego przepisu art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że ustawodawca wprowadził zasadę że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 0,3000 ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego przewiduje minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych powstałych w wyniku podziału nieruchomości dla terenów zabudowy zagrodowej, które uznawane są za obszary przeznaczone w planie miejscowym za tereny rolne, na 2000 m² i zapis ten nie stanowi wyjątku, o której mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z treści § 5 pkt 13 przedmiotowej uchwały wynika, że dotyczy on jedynie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, bez wskazania sytuacji jego zastosowania. W takiej sytuacji, zdaniem organu nadzoru, zapis ten pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1190/18, wyroki WSA we Wrocławiu z dnia: 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 610/17, 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 706/17).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji jego zapisów. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Należy podkreślić, iż postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogą podlegać dowolnej, swobodnej wykładni, jako że kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

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 Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz