



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Poz. 4022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 113/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503)

stwierdzam nieważność

§ 7 pkt 6 lit. g, § 7 pkt 7 lit. e, § 7 pkt 8, § 7 pkt 9 w zakresie „a także nakaz uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przed wszelkimi pracami związanymi z zagospodarowaniem terenu” oraz § 7 pkt 11 lit. b uchwały Nr XXXIV/302/2022 Rady Miejskiej w Janikowie z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego części obrębów ewidencyjnych Kołodziejewo, Pałuczyna, Trląg, Sosnowiec, gm. Janikowo.

Uzasadnienie

Dnia 30 czerwca 2022 r., Rada Miejska w Janikowie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXXIV/302/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego części obrębów ewidencyjnych Kołodziejewo, Pałuczyna, Trląg, Sosnowiec, gm. Janikowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 lipca 2022 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 27 lipca 2022 r., znak: WIR.II.743.4.115.2022.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Gminy i Miasta Janikowo w piśmie z dnia 28 lipca 2022 r., znak: RIT.GP.6721.03.1.2020.AS 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 Janikowie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykroczenie poza zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 2) § 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 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych,

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

Ad. 1

Rada Miejska w Janikowie w § 7 pkt 11 lit. b przedmiotowej uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, wprowadziła 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 położonych w strefach ochrony konserwatorskiej.

Zdaniem organu nadzoru, powołany wyżej zapis uchwały wykracza poza zakres tzw. „władztwa planistycznego gminy”. Zaden, 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 wieczysti 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 uprawnień 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. 2

Rada Miejska w Janikowie w § 7 pkt 6 lit. g, § 7 pkt 7 lit. e oraz § 7 pkt 9 przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła nakaz uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie prace związane z zabudową i zagospodarowaniem terenu. Ponadto, ustalono w § 7 pkt 8 uchwały cyt. „(...) w strefach wymienionych w pkt 5 nakaz uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie badań archeologicznych w trakcie prowadzenia prac ziemnych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem”.

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.

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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda Józef Ramlau