

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4, ust. 7, ust. 8 i ust. 9 załącznika nr 2 do uchwały Nr XI/79/11 Rady Miejskiej w Górze.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ilona Antoniszyn-Klik

2578



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.874.2011.LF

Wrocław, dnia 13 lipca 2011 r.

ROZSTRZYgniĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1 we fragmencie „w której obowiązują następujące ustalenia: 1) przed uzyskaniem pozwolenia na budowę ustala się wymóg uzyskania wytycznych Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, co do konieczności prowadzenia prac ziemnych za pozwoleniem konserwatorskim na prowadzenie prac ziemnych; 2) w zakresie określonym w wytycznych, o których mowa w pkt 1 obowiązuje uzyskanie pozwolenia na prace archeologiczne i wykopaliskowe; 3) prowadzenie nadzoru archeologicznego przez uprawnionego archeologa, odbywa się na koszt inwestora”, § 10 ust. 3 pkt 10 oraz § 10 ust. 4 uchwały nr XII/65/11 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 412, położonej we wsi Skokowa.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Prusice na sesji w dniu 8 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę nr XII/65/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 412, położonej we wsi Skokowa.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 14 czerwca 2011 r.

W wyniku analizy wymienionej uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że: – § 7 ust. 1 uchwały we fragmencie „w której obowiązują następujące ustalenia: 1) przed uzyskaniem pozwolenia na budowę ustala się wymóg uzyskania wytycznych Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, co do konieczności prowadzenia prac ziemnych za pozwoleniem konserwatorskim na prowadzenie prac ziemnych; 2) w zakresie określonym w wytycznych, o których mowa w pkt 1 obowiązuje uzyskanie pozwolenia na prace archeologiczne i wykopaliskowe; 3) prowadzenie nadzoru archeologicznego przez uprawnionego archeologa, odbywa się na koszt inwestora” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej „ustawą”), art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), - § 10 ust. 3 pkt 10 w sposób istotny narusza art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115

z późn. zm.), - 10 ust. 4 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 92 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Rada Miasta i Gminy Prusice w § 7 ust. 1 uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, postanowiła: „1. Obszar obejmuje się strefą „OW” – obserwacji archeologicznej, o granicach przedstawionych na rysunku planu, w której obowiązują następujące ustalenia: 1) przed uzyskaniem pozwolenia na budowę ustala się wymóg uzyskania wytycznych Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, co do konieczności prowadzenia prac ziemnych za pozwoleniem konserwatorskim na prowadzenie prac ziemnych; 2) w zakresie określonym w wytycznych, o których mowa w pkt 1 obowiązuje uzyskanie pozwolenia na prace archeologiczne i wykopaliskowe; 3) prowadzenie nadzoru archeologicznego przez uprawnionego archeologa, odbywa się na koszt inwestora.”

Należy wskazać, że w myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia dotyczące ich ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie 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. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przedstawione upoważnienie nie oznacza jednak pełnej dowolności w zakresie kształtowania tego rodzaju zasad i musi być interpretowane z uwzględnieniem innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa jak i reguł wykonywania prawodawczych uprawnień organów władzy publicznej.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu określona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta niewątpliwie dotyczy również działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy w tym miejscu zastrzec, że konstytucyjnie gwarantowana samodzielność gminy, powiatu czy samorządu województwa nie uzasadnia odstępstw od opisanej zasady legalizmu. Zastrzeżenie to należy odnieść przede wszystkim do sfery imperium funkcjonowania organów tych jednostek, w tym, przyznanych im kompetencji prawotwórczych.

W konsekwencji, podejmując akt prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

W ocenie organu nadzoru powołane przepisy uchwały nr XII/65/11 Rady Miasta i Gminy Prusice wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości regulowania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii związanych z koniecznością zgłaszania, zawiadamiania, uzyskania uzgodnienia czy innych form współdziałania z wojewódzkim konserwatorem zabytków w związku z określonego rodzaju pracami czy robotami inwestycyjnymi jak też określenia związanych z tym obowiązków uczestników/wykonawców tych czynności. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w tym przedmiocie oraz przypadki (sytuacje) wymagające tego współdziałania zostały już określone przez ustawodawcę.

Trzeba zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do ustalania czy modyfikowania zakresu i form współdziałania organów administracji publicznej (organu ochrony zabytków i organów administracji architektoniczno-budowlanej) w postępowaniu administracyjnym. Należy za-

uważyć, że pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, a podstawą prawną do wydania tego rodzaju aktu administracyjnego może być wyłącznie przepis rangi ustawowej. Niedopuszczalną bowiem jest regulacja aktu prawa miejscowego, którą w sposób samoistny (bez stosownego umocowania ustawowego) wyznacza się zakres zadań, kompetencji i form działania innych organów administracji publicznej. Należy przykładowo wskazać, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia właściwego organu ochrony zabytków, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego (inwestycyjnego) obowiązku uzyskania pozwolenia wymienionego organu w sytuacjach czy okolicznościach nie przewidzianych przepisami rangi ustawowej. Należy także zwrócić uwagę, że podstawową formą prawną działania i wykonywania zadań przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, zgodnie z art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jest pozwolenie. Tym bardziej zaś brak jest podstaw do wprowadzania obowiązku uzyskiwania wytycznych tego organu, co do konieczności prowadzenia prac ziemnych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków jako formy działania tego organu nieznaną w ustawie.

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała rady gminy – akt prawa miejscowego. Należy jeszcze podkreślić, że ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, 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 sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie. Niedopuszczalnym jest rozszerzanie zakresu ochrony konserwatorskiej w przypadkach i w odniesieniu do sytuacji nie przewidzianych w ustawie.

Wymogi uzyskania stosownego stanowiska organu ochrony zabytków w ramach procesu budowlanego określają ponadto właściwe przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) np. art. 9 ust. 3 czy art. 39 ust. 1 tej ustawy.

Trzeba wskazać również, że obowiązek badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone w sytuacji, gdy osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, ustawodawca w szczegółowy sposób uregulował w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Artykuł 31 ust. 2 tej ustawy wskazuje, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, jakie muszą zostać przeprowadzone przez osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne jeżeli chcą przeprowadzić ww. inwestycje, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Rada Miasta i Gminy Prusice ustalając, w § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, że „prowadzenie nadzoru archeologicznego przez uprawnionego archeologa, odbywa się na koszt inwestora” nie określiła jednocześnie rodzaju czynności wchodzących w zakres pojęcia nadzoru archeologicznego. Trzeba bowiem zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie posługują się pojęciem „nadzoru archeologicznego” jak i go nie definiują. Nie jest zatem jasnym jakiego rodzaju działania czy prace powinny być przeprowadzone przez osobę uprawnioną (archeologa), na koszt inwestora.

Przepisy ustawy określają jakiego rodzaju czynności czy działania, w jakich okolicznościach powinny być przeprowadzone na koszt określonych podmiotów/osób – np. art. 31 ust. 1, art. 32 ust. 5, art. 36 ust. 4, art. 44 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ponadto, wymagane kwalifikacje jakie powinny posiadać osoby uprawnione do prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich, badań architektonicznych lub badań archeologicznych określają przepisy rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych (Dz. U. Nr 150, poz. 1579).

Przedstawione przepisy uchwały nr XII/65/11 Rady Miasta i Gminy Prusice zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii uregulowanych kompleksowo przepisami prawa rangi ustawowej, w tym, przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wymaga podkreślenia, że ustalenia planu miejscowego w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny być spójne z regulacją ustawową oraz mieć uzasadnienie w stosownych przepisach upoważniających (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Wr 594/10).

Paragraf 10 ust. 3 pkt 10 uchwały, w ramach warunków, zasad i standardów zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowi: „10) ustala się dostęp terenu do drogi publicznej poprzez jeden zjazd z drogi wojewódzkiej”.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą nr XII/65/11 Rady Miasta i Gminy Prusice obejmuje obszar działki nr 412 położonej we wsi Skokowa, zgodnie z granicami przedstawionymi na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Powołanym przepisem uchwały Rada określiła sposób skomunikowania tego terenu (działki) z drogą publiczną wskazując, że dostęp do tego terenu z drogi wojewódzkiej następować będzie poprzez jeden zjazd.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) drogi wojewódzkie stanowią jedną z kategorii dróg publicznych, do których zalicza się drogi inne niż wskazane w art. 5 ust. 1 tej ustawy, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa, i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych. Zarządcą dróg wojewódzkich jest zarząd województwa – organ wykonawczy samorządu województwa, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tej kategorii dróg publicznych (art. 19 ust. 1, ust. 2 pkt 2 ustawy o drogach publicznych). Powołana ustawa określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Wedle art. 29 ust. 1 tej ustawy, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 tej ustawy). Zgodnie z definicją legalną pojęcia „zjazdu” określoną w art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych, jest nim połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednio miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa ponadto elementy treściowe decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej (art. 29 ust. 3 ustawy o drogach publicznych) oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia (art. 29 ust. 4 wymienionej ustawy).

Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Regulacja ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Trzeba również zauważyć, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, jak już podkreślono, wolą ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymagany zakres ustaleń w tej kategorii sprawach precyzuje § 4 pkt 9 powołanego rozporządzenia, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad

modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Ponownie trzeba zastrzec, że określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia zakres treściowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym przedmiocie. Rada gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązany do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczanej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania prawne oraz powołaną treść przepisu § 10 ust. 3 pkt 10 uchwały należy stwierdzić, że Rada Miasta i Gminy Prusice naruszyła ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych (w tym przypadku – drogi wojewódzkiej), które powinny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

W § 10 ust. 4 Rada Miasta i Gminy Prusice postanowiła: „4. Ustala się następujące zasady i warunki podziału terenu na działki budowlane. 1) minimalna powierzchnia działki – 2500 m²; 2) minimalna szerokość frontu działki – 40m; 3) minimalna szerokość drogi wewnętrznej – 6 m; 4) dopuszcza się odstępstwo od warunków określonych w podpunktach 1) i 2) niniejszego punktu w przypadku wydzielania niezbędnych działek dla lokalizacji dróg wewnętrznych oraz urządzeń infrastruktury technicznej oraz w przypadku wydzielenia działki na powiększenie działki sąsiedniej lub regulacji granic pomiędzy działkami sąsiednimi; 5) w przypadku, gdy powierzchnia działki podlegającej podziałowi uniemożliwia wydzielenie działek o powierzchni określonej w literze a) niniejszego punktu, dopuszcza się pomniejszenie powierzchni jednej z działek powstałych w wyniku podziału maksymalnie o 20% minimalnej powierzchni określonej w wyżej wymienionym punkcie.”

Wymaga podkreślenia i zasygnalizowania, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości – art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. Należy przy tym podkreślić, że zarówno postępowanie podziałowe jak i scaleniowo - podziałowe stanowią przedmiot uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dziale III rozdziale 1 tej ustawy mowa jest o podziałach nieruchomości, a w rozdziale 2 o scalaniu i podziale nieruchomości. Podkreślenia wymaga także, że obydwa te postępowania znacznie się od siebie różnią.

Co jednak dla potrzeb niniejszych rozważań jest najważniejsze, ustawodawca wprost wskazuje na konieczność uwzględnienia warunków wprowadzonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w przypadku scalania i podziału nieruchomości. W art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdza bowiem, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, co wiąże się ściśle ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniającymi organy gminy do zamieszczania tego typu regulacji w planie miejscowym. W przypadku postępowania podziałowego w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca stwierdza natomiast, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94. Zgodność z ustaleniami planu, o których mowa w tym przepisie nie oznacza uprawnienia do zamieszczania w planie warunków podziału – owe ustalenia mogą dotyczyć wyłącznie przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania, o czym rozstrzyga sam ustawodawca, stwierdzając w art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. (II OSK 2235/10), wyjaśnił, że to wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Tym samym Rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczenia, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Innymi słowy, nie można w planie wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone.

Zdaniem organu nadzoru powyższe potwierdza, że organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałyby podlegać ewentualny podział nieruchomości. Należy 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 wykonywania tego prawa. Z tego samego względu przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Tym samym, należy uznać, że regulacja § 10 ust. 4 uchwały jako dotycząca zasad podziału nieruchomości nie znajduje stosownego umocowania w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie narusza przepisy art. 92 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
Ilona Antoniszyn-Klik

2579



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.612.2011.MG

Wrocław, dnia 13 lipca 2011 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie uchwały Rady Gminy Oleśnica z dnia 10 czerwca 2011 roku nr IX/43/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania

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 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

ust. 2 Rozdziału 2, całość Rozdziałów 3 i 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Oleśnica z dnia 10 czerwca 2011 roku nr IX/43/11 w sprawie trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania.