

**2380**



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
Nk-N.4131.493.2011.MW2

Wrocław, dnia 30 czerwca 2011 r.

**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 Miejskiej w Oławie z dnia 26 maja 2011 r. nr **IX/59/11** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w zachodnim rejonie ul. Kilińskiego w Oławie.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Oławie podjęła w dniu 26 maja 2011 r. uchwałę nr IX/59/11 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w zachodnim rejonie ul. Kilińskiego w Oławie, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała, przesłana pismem Burmistrza Miasta Oława z dnia 2 czerwca 2011 r. nr BR Nr 0711.10.2011, wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 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), zwanego dalej rozporządzeniem, a także art. 31 ust. 2 i art. 36 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.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że w kwestionowanej uchwale nie określono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, objętych planem miejscowym, zgodnie z wymogami wynikającymi z § 4 pkt 8 rozporządzenia. W § 14 uchwały przyjęto jedynie, że na terenie objętym planem, o ile przepisy działu II uchwały nie stanowią inaczej, ustala się zasady dotyczące scalania i podziału nieruchomości: wydzielenie terenów zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. Z kolei w § 15 uchwały wyznaczono obszary wymagające scaleń i podziałów, obejmujące tereny od 1 MN/U do 7 MN/U oraz 6 KD-L, 7 KD-D, 8 KD-D. W dalszej części uchwały w § 16 ust. 4 określono szczegółowe zasady i warunki scaleń i podziałów nieruchomości na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem MN/U. Dla terenów objętych planem, o których mowa w § 17, § 18, § 19, § 20, § 23, § 26, § 27, § 28, § 29, § 30, § 31 zasad takich ani warunków nie określono.

Oznacza to, że przyjęty przez Radę Miejską w Oławie 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 z § 4 pkt 8 rozporządzenia 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. Z uwagi na treść § 4 pkt 8 rozporządzenia nie sposób uznać za wyczerpującą realizację dyspozycji wynikającej z art. 15 pkt 8 ustawy wprowadzenie wyłącznie wymogu wydzielenia terenów zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. Z udzielonego przez ustawodawcę w art. 16 ust. 2 ustawy upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, z uwzględnieniem w szczególności wymogów

dotyczących materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych wynika konieczność respektowania jego postanowień i uwzględnienia wymagań, jakie ono nakłada przy uchwalaniu planu miejscowego.

Stwierzonego braku szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem nie może także uzasadniać brak oznaczenia granic obszarów wymagających przeprowadzenia scalania i podziału na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy, ani też treść § 15 uchwały. Zgodnie bowiem z art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.) 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 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 (z wyłączeniem tych przeznaczonych na cele rolne i leśne), 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 zasadzie 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 o gospodarce nieruchomościami. Bez 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 bezwzględny, 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 któregośkolwiek z tych punktów, w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia o tym informacja.

Podsumowując należy stwierdzić, że brak określenia w uchwale szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości objętych planem stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, powodującego nieważność uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie prawa przez § 11 ust. 2, ust. 3 zdanie drugie uchwały.

W rozdziale 4 uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ustalając w § 11 ust. 2, że na obszarze objętym gminną ewidencją zabytków dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi wymagane jest przeprowadzenie badań archeologicznych w zakresie określonym przez organ konserwatorski. Natomiast zgodnie z ust. 3 tego paragrafu istnieje możliwość odkrycia nowych stanowisk archeologicznych – zasób ich ewidencji i rejestru podlega sukcesywnej weryfikacji i uzupełnieniom. W ich obszarze oraz bezpośrednim sąsiedztwie obowiązuje wymóg przeprowadzenia wyprzedzających badań archeologicznych za pozwoleniem właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Mocą powyższych przepisów wprowadza się zatem obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych i uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na ich przeprowadzenie.

Tymczasem zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami *zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych w związku z zamiarem przeprowadzenia robót budowlanych 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 robót ziemnych lub dokonania zmian charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, 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. O konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych rozstrzyga zatem wojewódzki konserwator zabytków w wydanej przez siebie decyzji.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: 1) prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru; 2) wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; 3) prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; 4) prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; 5) prowadzenie badań archeologicznych; 6) przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 7) trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; 8) dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; 9) zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; 10) umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic, reklam oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; 11) podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru; 12) poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Uprawnienie Rady Miejskiej 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 obowiązku prowadzenia badań archeologicznych jak i uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na ich rozpoczęcie jest równoznaczne z wyłączeniem tej materii z kompetencji organu stanowiącego gminy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wymienia pośród 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 w akcie wyższego rzędu, to należą one do kompetencji ustawodawcy i nie mogą być materialem ponownej regulacji w akcie prawa miejscowego. W tym miejscu pomocniczo można wskazać 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