



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 czerwca 2014 r.

Poz. 2192

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.138.2014 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 czerwca 2014 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2012, poz. 647 z późniejszymi zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr L/306/2014 Rady Gminy Prostki z dnia 29 kwietnia 2014 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Różyńsk Wielki gmina Prostki obejmującej § 21 ust. 2 zdanie 2, § 21 ust. 3 § 30 ust. 1 zdanie 2 i § 30 ust. 2 z powodu istotnego naruszenia prawa.

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Prostki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia 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.

W § 21 ust. 2 zdanie 2 uchwały Rada wskazała, iż przed przystąpieniem do prac ingerujących w wygląd zewnętrzny budynku wpisanego do ewidencji zabytków, jego elementy zabytkowe lub konstrukcyjne, należy uzyskać wytyczne konserwatorskie z właściwego Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków. W ustępie 3 omawianej jednostki redakcyjnej organ stanowiący wskazał natomiast, że w przypadku, w którym w wyniku prac ziemnych nastąpi odkrycie przedmiotów, co do których istnieje przypuszczenie, że mogą być zabytkami, należy wstrzymać pracę, zabezpieczyć przedmioty i miejsce odkrycia przy użyciu dostępnych środków oraz niezwłocznie zawiadomić o tym właściwy wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków lub Wójta Gminy Prostki. W tym miejscu wskazać należy, że materia uregulowana w § 21 ust. 2 zdanie 2 oraz ustępie 3 uchwały jest przedmiotem regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu, w szczególności rozdziału 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003, Nr 162, poz. 1568 z późniejszymi zmianami), zaś zapisy wprowadzone przez Radę są w istocie powtórzeniem regulacji ustawowej. W konsekwencji uznać należy, iż uchwała w tym zakresie wykracza 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. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej, nadzoru budowlanego oraz inwestorem zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miasta nie ma więc żadnych kompetencji do regulowania zakresu kompetencji organów właściwych w opisanych powyżej sprawach, czy też obowiązków podmiotów prowadzących prace, w wyniku których ujawniły się przedmioty mogące mieć

wartość zabytkową. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest natomiast 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 (tak WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98).

W świetle § 30 ust. 1 zdanie 2 kwestionowanej uchwały przebudowę istniejących linii oraz budowę nowych linii należy realizować zgodnie z warunkami właściwego operatora sieci energetycznej. W ustępie 2 omawianego przepisu Rada postanowiła, że w przypadku kolizji projektowanych inwestycji z urządzeniami elektroenergetycznymi należy je przebudować na koszt inwestora, a o warunki przebudowy należy wystąpić do właściwego operatora sieci energetycznej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. akt II OPS 1/13, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Przyznana gminie kompetencja do jednostronnego ustalenia sposobu zagospodarowania przestrzeni lokalnej nie oznacza jednak, że wykonywanie przez nią aktywności prawotwórczej w tym zakresie ma charakter w pełni samodzielny. Władztwo planistyczne wywodzi się wprawdzie z konstrukcji władztwa administracyjnego, jednakże zdolność gminy do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych podlega ograniczeniu. Gmina zajmuje pozycję podstawowego, ale nie jedyne podmiotu wpływającego na określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu na jej obszarze. Treść władztwa planistycznego gminy wyznaczana jest przez ustawy materialnego prawa publicznego i to one stanowią podstawę działania gminy w procesie planistycznym. Jeżeli zatem z przepisów tych ustaw wynikają określone ograniczenia w rozstrzyganiu o przeznaczeniu terenów, to niewątpliwie muszą one wiązać gminę, a ich nieprzestrzeganie przy realizowaniu polityki kształtowania przestrzeni lokalnej skutkuje wadliwością wydanego w tym zakresie aktu prawa miejscowego.

Ponadto, plan miejscowy (będąc aktem prawa miejscowego) musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego.

W treści zakwestionowanych zapisów Rada wprowadziła normy o charakterze otwartym, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych jednostronnie przez podmioty trzecie, biorące udział w procesie realizacji inwestycji. Zapisy takie w sposób istotny naruszają prawo (tak m. in.: WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. II SA/Gl 522/09, także Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 4 kwietnia 2012 r. znak: IFIII.4131.26.12, Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 21 marca 2012 r. znak: LEX-I.4131.14.2012.MZ1). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane być mają w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ponadto regulować kwestii należących do sfery prawa cywilnego, dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego - w tym przypadku pomiędzy gestorem sieci i inwestorem w zakresie określenia podmiotu, na którym spoczywać ma ciężar finansowy przebudowy urządzeń elektroenergetycznych.

Mając na względzie przytoczone okoliczności orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Grażyna Kluge
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski