



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 sierpnia 2013 r.

Poz. 2491

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.428.2013 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 sierpnia 2013 r.

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 uchwały **Nr XXXV/2/2013 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 9 lipca 2013 r.**, w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa - terenów mieszkalno-usługowych, **w części dotyczącej zapisów:**

- § 4 ust. 1 pkt 12
- w § 10: ust. 1 w zakresie sformułowania: „Wszelkie działania dotyczące w/w zabudowy wymagają uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi” i ust. 2 w zakresie sformułowania: „Na obszarze występowania stanowiska archeologicznego obowiązują następujące ustalenia: 1) należy przeprowadzić wyprzedzające archeologiczne badania ratownicze przed parcelacją i zainwestowaniem tego terenu; 2) szczegółowy zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala w drodze decyzji Wojewódzki Konserwator Zabytków”
- w § 11 w zakresie sformułowań ust. 3: w pkt 4 - „, na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi” i w pkt 5 - „,uzgodnioną z właściwym zarządcą drogi”,
- § 12 ust. 3 pkt 5 - w zakresie sformułowania: „, Dopuszcza się wydzielenie dróg wewnętrznych poza wyznaczonymi w planie zgodnie z § 17 ust. 3 uchwały”,
- § 16 ust. 5 - w zakresie sformułowania: „, wraz ze zmianą trasy gazociągów”
- § 17 ust. 3 - w zakresie sformułowania: „,Dopuszcza się wydzielenie dróg wewnętrznych nie wyznaczonych w planie, o minimalnej szerokości 8 m, gdzie na zakończeniu w sytuacji nieprzelotowej drogi obowiązuje lokalizacja placu do zawracania o wymiarach 12,5 m x 12,5 m”,
- w § 18: ust. 1 pkt 3, w ust. 2: pkt 2 lit. c), pkt 4 lit. b) - w zakresie sformułowania: „, na koszt właściwego gestora sieci” oraz lit. d) w zakresie sformułowania: „, zapewniając finansowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” oraz
- § 40 pkt 3 lit. b).

Uzasadnienie:

Rada Miejska w Mrągowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę o której mowa na wstępie. Przedmiotem podjętej uchwały jest wprowadzenie zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Mrągowa - terenów mieszkalno-usługowych.

Zgodnie art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. W przyznanej tym przepisem kompetencji do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej, na mocy powołanego przepisu nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 sygn. akt: II OSK 124/11 „Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom”.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Plan ten w części zapisów - § 12 ust. 3 pkt 5, § 17 ust. 3, § 16 ust. 5 oraz § 18 ust. 2 pkt 2 lit. c), nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu, dopuszczono bowiem w nich odpowiednio, w całym obszarze opracowania planu, lokalizację dróg wewnętrznych nie wyznaczonych w planie; zmianę trasy gazociągów oraz wydzielenie terenów pod przepompownie ścieków. Należy zatem stwierdzić, że opiniowane ustalenia planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania i tym samym doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m.in. tym, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały, w powyższym zakresie z treścią wyżej powołanego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznacznie określić przeznaczenia terenów.

Rada Miejska w Mrągowie w uchwale wprowadzającej zmiany do uchwalonego planu natomiast w:

- § 11 ust. 3 określając zasady kształtowania przestrzeni publicznej na terenach układu komunikacyjnego, postanowiła, iż urządzenia techniczne: dopuszcza się na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi (pkt 4) oraz odnośnie tymczasowych obiektów budowlanych: dopuszcza się lokalizację obiektów stanowiących wyposażenie ulic (...), uzgodnioną z właściwym zarządcą drogi (pkt 5);
- § 40 pkt 3 lit. b ustalając szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, o których w nim mowa, postanowiła, iż wszystkie działania na tym terenie należy uzgodnić z właściwym gestorem sieci elektroenergetycznej.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy są zapisami otwartymi uzależniającymi sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii uzgodnień, zgód, czy warunków różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym, należy zatem przyjąć, iż w rzeczywistości Rada, w tym zakresie, w kwestionowanych zapisach nie ustaliła sposobu zagospodarowania terenu, do czego była upoważniona i zobowiązana, pozostawiając prawo ich kształtowania innym podmiotom. Zapisy te mają zatem jedynie charakter informacyjny.

Należy podkreślić, iż plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego ma 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 lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane winny być w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte w wyroku z dnia 2 grudnia 2010 r. sygn. akt: II OSK 2096/10, w którym Sąd przyjął, iż: „zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację”.

Opiniowana uchwała łamie tę zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii uzgodnień, zgód, warunków itp. różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym.

Odnosząc się do treści, zakwestionowanych zapisów w § 18 ust. 2 pkt 4 lit. b i lit d uchwały, w których Rada ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, postanowiła odpowiednio, iż obowiązuje rozbudowa sieci i urządzeń przesyłu energii elektrycznej w zakresie niezbędnym do zaopatrzenia w energię elektryczną zabudowy na całym terenie opracowania na koszt właściwego gestora sieci oraz iż istniejące sieci i urządzenia kolidujące z projektowanym zagospodarowaniem właściwy gestor przebuduje na wniosek zainteresowanych stron, zapewniając finansowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, należy wskazać, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może regulować kwestii prawnych w zakresie umów cywilnoprawnych pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego pomiędzy gestorem sieci a inwestorem. Ustawodawca bowiem nie upoważnia Rady do rozstrzygnięcia w akcie prawa miejscowego o kwestiach należących do sfery stosunków cywilnoprawnych pomiędzy inwestorem a gestorami sieci oraz rozstrzygnięcia kto i za co powinien ponosić koszty, przy przedsięwziętych inwestycjach. W § 18 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada określając zasady lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, postanowiła, iż właściciele działek, przez które przechodzą istniejące urządzenia infrastruktury technicznej, zobowiązani są do umożliwienia stałego dostępu do tych urządzeń służbom technicznym, celem prowadzenia ich konserwacji w niezbędnym zakresie. Treści powyższego zapisu nie można przyjąć, jako zasadę lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. A ponadto należy wskazać, iż plan nie powinien zawierać powtórzeń dotyczących obowiązków wynikających wprost z obowiązujących przepisów, co ma miejsce w powyższym przypadku. Tym samym w/w przepisy § 18 uchwały należy wyeliminować z obrotu prawnego.

W § 10 ust. 1 uchwały Rada wskazując, iż ochronie konserwatorskiej podlegają obiekty zabytkowe chronione ustaleniami planu, ujęte w gminnej ewidencji zabytków, określając zakres tej ochrony, równocześnie zobowiązała, przy podejmowaniu wszelkich działań dotyczących wymienionej zabudowy do uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi. W ust. 2 powyższego zapisu, postanowiła, iż ochronie konserwatorskiej podlegają stanowiska archeologiczne - ślady osadnictwa nowożytnego i starożytnego, oznaczone odpowiednio na rysunku planu. Na obszarze występowania stanowiska archeologicznego obowiązują następujące ustalenia: 1) należy przeprowadzić wyprzedzające archeologiczne badania ratownicze przed parcelacją i zainwestowaniem tego terenu; 2) szczegółowy zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala w drodze decyzji Wojewódzki Konserwator Zabytków. 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 oraz postanowieniami § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który określa wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, wskazując iż ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Zgodnie z § 2 pkt 6 powołanego rozporządzenia, ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o nakazach, zakazach, dopuszczeniach i ograniczeniach w zagospodarowaniu terenów - należy przez to rozumieć określenie sposobów

zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Zdaniem organu nadzoru, wskazane powyżej upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślono, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, uregulowania § 10 uchwały, w części wskazanej w sentencji 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 umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z wprowadzeniem wymogu uzgadniania z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nawet jeśli wynika to z przepisów odrębnych, nałożeniem obowiązku przeprowadzenia wyprzedzających badań archeologicznych (...), czy tej wskazania, iż szczegółowy zakres i rodzaj tych badań ustala w drodze decyzji konserwator zabytków. Należy wskazać, iż norma kompetencyjna, o której mowa powyżej, nie obejmuje upoważnienia do stanowienia w zakresie, min obowiązków stron w procesie budowlanym, gdyż one mogą być nakładane na strony jedynie mocą przepisów rangi ustawowej i Rada Miejska w Mrągowie nie posiada kompetencji do ingerowania w ich kształt. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z innymi organami administracji publicznej, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Stanowisko organu nadzoru w powyższej materii znajduje oparcie w wyroku z dnia 15 lutego 2012 r. sygn. akt: II SA/Wr 723/11, w którym Sąd przyjął, iż: „ustalenia ochrony zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z form i sposobów ochrony zabytków, jednak przyjęta w zapisach planu ochrona nie może zastępować lub modyfikować istniejącej regulacji ustawowej, a ponadto musi znajdować swoje uzasadnienie w przepisach upoważniających organ uchwałodawczy gminy do jej ustanowienia”.

W związku z tym, iż określenie zawartości planu miejscowego, ustalenie dopuszczalnych jego postanowień należy niewątpliwie do zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego, a zgodnie z jego treścią naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności zapisów uchwały, o których mowa w sentencji.

Ponadto należy wskazać, iż zapis § 4 ust. 1 pkt 12 uchwały, w ocenie organu nadzoru narusza zasadę przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, definiowane bowiem pojęcie „ - usług uciążliwych” pozostaje w sprzeczności z zawartością treściową definicji i w konsekwencji może przyczynić się do powstania problemów w sferze wykonawczej uchwały.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
w/z
Jan Maścianica
WICEWOJEWODA