



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 6 lutego 2014 r.

Poz. 499

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.13.2014 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 16 stycznia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594), stwierdzam nieważność uchwały Nr OR.BR.0007.84.2013.EK Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 30 października 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Lidzbark Warmiński dotyczącej fragmentów jednostek urbanistycznych A, E3 i F, w zakresie:

- § 8 ust. 3 pkt 3 lit a,
- § 8 ust. 4 pkt 2, w części dotyczącej sformułowania: „(...) na zasadach i warunkach określonych przez zarządców sieci (...)”
- § 8 ust. 5 pkt 2
- § 8 ust. 5 pkt 3, w części dotyczącej sformułowania: „(...) a w przypadkach uzasadnionych wymogami technicznymi oraz w przypadku wystąpienia kolizji dopuszcza się możliwość prowadzenia sieci infrastruktury technicznej na działkach stanowiących własność osób trzecich, za ich zgodą, bez konieczności zmiany niniejszego planu (...)”

Uzasadnienie:

Uchwałą wskazaną na wstępie (która wpłynęła wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 17 grudnia 2013 r.), Rada Miejska w Lidzbarku Warmińskim, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2012, poz. 647; późn.zm.), uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu Miasta Lidzbark Warmiński

W § 8 ust. 3 pkt 3 lit a uchwały, w zakresie ustalenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, Rada postanowiła, że „planowanie i realizację jakichkolwiek prac budowlanych należy poprzedzić wykonaniem badań archeologicznych i analiz historycznych określających zasadność inwestycji, których wyniki pozwolą na właściwe zagospodarowanie terenu, określenie charakteru terenu, podziału parcelacyjnego oraz rodzaju zabudowy”.

W ocenie organu nadzoru zapis ten w sposób istotny narusza prawo.

Kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem lub innymi obiektami, zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii aktów wyższego rzędu. 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 (w oparciu o wyrok 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). Jakikolwiek bowiem inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (w oparciu o wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09).

Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003r o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003r., nr 162, poz. 1568; późn.zm.), 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 - jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Jednocześnie też – zgodnie z ust. 2 w/w artykułu, zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, 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.

Procedurę prowadzenia prac budowlanych na obszarach wpisanych do rejestru zabytków określa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także akty wykonawcze wydane na mocy wynikających z tej ustawy upoważnień. Powtórzenia, a zwłaszcza modyfikacje treści aktów wyższego rzędu nie mogą mieć miejsca w aktach prawa miejscowego.

W § 8 ust. 4 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, iż lokalizacja nośników reklamowych na terenach przestrzeni publicznej powinna odbywać się na zasadach określonych w § 8 ust. 1 pkt 7, po uzgodnieniu z Burmistrzem Lidzbarka Warmińskiego.

Zapis powyższy należało zakwestionować z uwagi na jego otwarty i odsyłający charakter, a także brak w uchwale jednostki redakcyjnej (§ 8 ust. 1 pkt 7) do której odsyła.

Podobnie wadliwy w ocenie organu nadzoru jest zapis § 8 ust. 5 pkt 2, w zakresie, w jakim stanowi, iż warunkiem dopuszczalności przebudowy i rozbudowy istniejących sieci i urządzeń infrastruktury jest respektowania zasad i warunków określonych przez zarządców i dysponentów sieci oraz zapis § 8 ust. 5 pkt 3, zgodnie z którym - w przypadkach uzasadnionych wymogami technicznymi oraz w przypadku wystąpienia kolizji dopuszcza się możliwość prowadzenia sieci infrastruktury technicznej na działkach stanowiących własność osób trzecich, za ich zgodą, bez konieczności zmiany niniejszego planu.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 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. Badany plan, w części zapisów wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według niniejszych ustaleń dopuszczono, w przypadkach uzasadnionych wymogami technicznymi (bliżej nieokreślonymi), prowadzenie sieci infrastruktury technicznej na terenach elementarnych o innym przeznaczeniu, bez konieczności zmiany miejscowego planu. Wprowadzone ustalenia są w ocenie organu nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a w konsekwencji 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 okoliczność, iż plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest stwierdzenie, że przyjęty w zakwestionowanych zapisach sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwia jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów, co pozostaje w sprzeczności z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (w oparciu o wyrok z dnia

16 czerwca 2008 r. WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 407/08). Ponadto zapisy odsyłające adresatów do współdziałania z innymi podmiotami nie odpowiadają treści art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 (w oparciu m.in. o wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11).

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. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego. Badana uchwała łamie w/w zasadę wprowadzając przepis otwarty, uzależniający sposób zagospodarowania terenu od późniejszych opinii uzgodnień, zgód, warunków itp. różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym (w oparciu o wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, patrz przy tym na wyrok WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 1148/07 oraz WSA z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09, dodatkowo na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 kwietnia 2012 r. znak: IFIII.4131.26.12 – przede wszystkim patrz w punkcie 5 uzasadnienia oraz Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 marca 2012 r. znak: LEX-I.4131.14.2012.MZ1 – patrz w punkcie 4 uzasadnienia).

Mając na uwadze całokształt powołanej argumentacji, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Jan Maścianica
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski