DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 18 marca 2014 r.

Poz. 846

Elektronicznie podpisany przez:
Zbigniew Ostrowski; Kujawsko-Pomorski UW w Bydgo
Data: 2014-03-18 11:14:35

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 15/2014
WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 17 marca 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/221/14 Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrzeżu Jeziora Duże w Nowej Wsi.

Uzasadnienie

Dnia 5 lutego 2014 r. Rada Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XLIX/221/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrzeżu Jeziora Duże w Nowej Wsi.

Stosownie do art. 20 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 90 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 13 lutego 2014 r. organowi nadzoru została przekazana dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały (pismo znak: GKA6720.4.2011.2013.EŚ, z dnia 11 lutego 2014 r.). Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 18 lutego 2014 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Miasta i Gminy Jabłonowo Pomorskie w piśmie z dnia 27 lutego 2014 r. (uzupełnione pismem z dnia 6 marca 2014 r., znak: GKA6720.4.2011.EŚ) odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej Jabłonowa Pomorskiego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

1) art. 17 pkt 6 lit. c powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
2) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez ustalenie liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków;
4) art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) poprzez określenie wysokości budynków w stosunku do liczby kondygnacji;
5) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
6) art. 16 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie rysunku planu miejscowego (załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały) w innej skali niż 1:1000;
7) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych,

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

AD. 1

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody właściwych organów w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 7 ust. 1 powołanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 761/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 346/11).

Naruszenie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień, nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11, wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08).

Ocenionym planem miejscowym objęto działki nr 68/1 i 70/1 obręb 0013 Nowa Wieś.

Z wypisów z rejestru gruntów z dnia 27 lutego 2014 r. wydanych przez Burmistrza Miasta i Gminy Jabłonowa Pomorskiego wynika, że działka nr 68/1 stanowiąca grunty rolne zabudowane B-RIII, położona jest w wymienionym wyżej planie miejscowym na terenie oznaczonym symbolem 23 MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej). Natomiast część działki nr 70/1 stanowiącej rodzaj użytku Ls, położona jest na terenie oznaczonym w tym planie symbolem 32 ZNa (teren zieleni naturalnej).

Przedmiotowe tereny nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – brak stosownej zgody w dokumentacji prac planistycznych. Z powyższego wynika, że Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego dopuściła zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na terenach rolnych oraz zieleń naturalną na terenach leśnych, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 przywołanej powyżej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 7 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 2

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Stosownie do treści § 8 ust. 2 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 159).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09).

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego). Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego w § 11 ust. 11 pkt 1 lit. d uchwały ustaliła dostępność komunikacyjną terenu oznaczonego symbolem 32 ZNa (teren zieleni urządzonej) m.in. z publicznej drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu miejscowego symbolem 15KDW. Z analizy rysunku planu miejscowego, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że teren drogi wewnętrznej, oznaczonej symbolem 15KDW nie stanowi obsługi komunikacyjnej dla terenu 32ZNa, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym. Powyższe zostało również potwierdzone przez Burmistrza Miasta i Gminy Jabłonowa Pomorskiego w piśmie z dnia 27 lutego 2014 r.

Ponadto, Rada Miejska w Jabłonowie Pomorskim w § 14 ust. 4 tiret pierwsze zdanie pierwsze uchwały wprowadziła zapis cyt.: „teren 28KP znajduję się w strefie ochrony ekspozycji założenia dworsko-parkowego”. Z analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że teren oznaczony symbolem 28KP nie znajduje się na terenie ww. planu miejscowego. Powyższe zostało potwierdzone przez Burmistrza Miasta i Gminy Jabłonowa Pomorskiego w piśmie z dnia 27 lutego 2014 r.

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 3

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać m.in. 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.

Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego w § 6 ust. 11 pkt 1 lit. b tiret pierwsze, § 7 ust. 11 pkt 1 lit. b tiret pierwsze, § 8 ust. 11 pkt 2 lit. a, § 9 ust. 11 pkt 2 lit. a przedmiotowej uchwały ustaliła dla terenów oznaczonych symbolami: 23MN, 1MNU, 3ML, 8ML, 9ML, 11ML, 12ML, 13ML, 14ML, 15ML, 16ML, 17ML, 18ML, 21ML, 26ML, 27ML, 28ML, 29ML, 33ML, 34ML, 2RM, 10RM, 20RM, liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków, co potwierdza naruszenie wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 4

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania

terenu, w tym m.in. maksymalną wysokość zabudowy. Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego w § 15 ust. 6 pkt4 przedmiotowej uchwały ustaliła, dla terenu oznaczonego symbolem 5IT (teren infrastruktury technicznej), wysokość budynków do dwóch kondygnacji nadziemnych.

Z uwagi na fakt, że w przedmiotowej uchwale nie została zdefiniowana wysokość zabudowy, należy do określenia wysokości budynków stosować przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). W cyt. rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych (...) ustawodawca jednoznacznie wskazał w jaki sposób należy dokonać pomiaru budynku, natomiast przyjętą przez radę gminy liczbę kondygnacji, wyrażającą wysokość budynku, można uznać jedynie za uzupełnienie przyjętej w przywołanym rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych (...) metody pomiaru.

Określenie w miejscowym planie zagospodarowaniu przestrzennym wysokości zabudowy tylko poprzez dopuszczalną liczbę kondygnacji powoduje, że ustalenia planu miejscowego są niejednoznaczne, bowiem żaden z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie precyzuje wysokości kondygnacji w metrach (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 614/11). Takie ustalenia planu nie wypełniają zatem zarówno wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i przepisów powołanego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (...).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 5

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń dotyczących wymienionych zasad zawiera § 4 pkt 9 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy przedmiotowej uchwały nakładają na adresatów planu miejscowego obowiązek uzyskania uzgodnienia na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem z odpowiednimi organami. Kwestionowany zapis zawarty został w § 13 ust. 2 pkt 1 cyt.: „wszelkie działania związane z realizacją urządzeń wodnych z wykorzystaniem wód dla różnych potrzeb wymagają uzgodnienia z właściwym zarządcą zbiornika”.

Ustalenia te w ocenie organu nadzoru, stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych, a ponadto nakładają dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 przywołanego wyżej rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych, tym samym uprawnień do stanowienia norm kompetencyjnych. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 29/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r, sygn. akt II SA/Wr 744/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/08).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 6

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Z treści w § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) wynika, że projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem,

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego zapisy stanowią bezpośrednią podstawę do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, istotne jest sporządzenie uchwały w sprawie planu miejscowego w sposób prawidłowy, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Plan miejscowy jako przepis prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy, nie

może więc budzić wątpliwości interpretacyjnych. W związku z tym, dla prawidłowego funkcjonowania danego aktu planistycznego, podkład geodezyjny rysunku planu miejscowego powinien zostać sporządzony w rzeczywistej skali 1:1000.

Z treści § 1 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały wynika, że integralną częścią niniejszej uchwały jest załącznik Nr 1 – rysunek planu w skali 1:1000, stanowiący graficzne przedstawienie ustaleń planu. Przedłożony organowi do oceny załącznik graficzny – rysunek miejscowego planu sporządzono w skali innej niż 1:1000, co stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 7

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 4 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Dla wyznaczonych w planie stref ochrony ekspozycji założenia dworsko-parkowego, stref ochrony archeologicznej, stref ochrony konserwatorskiej ustalono nakaz opiniowania wszelkich prac remontowo-budowlanych mających wpływ na wygląd zewnętrzny obiektów z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (§ 6 ust. 4 tiret pierwsze, § 7 ust. 4 tiret pierwsze, § 8 ust. 4 pkt 2, § 9 ust. 4 tiret pierwsze, § 10 ust. 4 tiret pierwsze, § 16 ust. 4 tiret pierwsze, § 17 ust. 4 pkt 1, § 18 ust. 4 pkt 1, § 20 ust. 4 pkt 1 i 2, § 21 ust. 4 pkt 1 uchwały). Ponadto, Rada Miejska Jabłonowa Pomorskiego ustaliła, że wszelkie prace ziemne wykonywać po uzgodnieniu i za pozwoleniem Kujawsko-Pomorskiego Konserwatora Zabytków (§ 8 ust. 4 pkt 1 uchwały).

Mając na uwadze art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku.

Przepis art. 36 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa w sposób enumeratywny wszystkie przypadki, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania takiego pozwolenia. Brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w akcie prawa miejscowego (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz.1409 z późn. zm.), prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis art. 39 przywołanej ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Z powyższych ustaleń wynika, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają przepisy § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) dotyczące zamieszczania przepisów ustaw w innych aktach prawnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95, nie publikowany). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w przepisach w/w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz powołanej ustawy Prawo budowlane. Określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. 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. (zob. wyrok WSA

we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 619/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia planu miejscowego, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie (vide: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1823/10).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad i istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Zbigniew Ostrowski