



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 października 2016 r.

Poz. 3940

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.354.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 10 października 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIX/167/16 Rady Gminy Górowo Iławeckie z dnia 12 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy „A” ochrony uzdrowiskowej położonej w rejonie miejscowości Nowa Wieś Iławecka w gminie Górowo Iławeckie**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, doręczoną organowi nadzoru z wraz dokumentacją planistyczną w dniu 15 września 2016 r., Rada Gminy Górowo Iławeckie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 poz. 778 z późn zm.) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego strefy „A” ochrony uzdrowiskowej położonej w rejonie miejscowości Nowa Wieś Iławecka, w gminie Górowo Iławeckie

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza obowiązujący porządek prawny.

Po pierwsze wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała nie wypełnienia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi - w aktualnym brzmieniu, iż wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:

- 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;
- 2) zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;
- 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Z analizy dokumentacji planistycznej wynika natomiast, iż dla ww. uchwały w ogóle nie sporządzono wymaganego uzasadnienia.

Ponadto badana uchwała nie wypełnia dyspozycji wynikającej z art. 15 ust. 2 ww. ustawy, bowiem nie określono w niej zasad kształtowania krajobrazu, jak również wszystkich niezbędnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym między innymi maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Poza wskazanymi wyżej naruszeniami, rzutującymi na ważność uchwały, jako całości, uchwała zawiera regulacje niezgodne z obowiązującym prawem.

W § 6 ust. 4 uchwały w zakresie zwrotu „w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków przy realizacji inwestycji.”, a także w § 22 ust. 3 pkt 1-3 uchwały począwszy od słów „W przypadku odkrycia (...)” oraz w § 23 ust. 5 pkt 1-3 uchwały od słów „W przypadku odkrycia w czasie prowadzenia robót ziemnych (...)” - mamy do czynienia z modyfikacją i powtarzaniem norm określonych w aktach wyższego rzędu

Przypomnieć należy, iż zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.), jak też w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014, poz. 1446), której art. 36 określa katalog czynności wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Bez wątplenia zatem przedmiotowa materia została kompleksowo uregulowana w przepisach rangi ustawowej, zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym.

Zgodzić się w tym miejscu należy z poglądem wyrażonym z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98), że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane, jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże 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. Nie można zaakceptować praktyki, polegającej na powtórzeniu regulacji ustawowych lub ich modyfikacji w akcie prawa miejscowego, ponieważ 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. Co więcej, inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy, z punktu widzenia techniki prawodawczej, za bezwzględnie niedopuszczalne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009r., sygn. akt II SA/Gl 522/09).

Uwagi dotyczące niedopuszczalności powtarzania unormowań aktów wyższego rzędu; w akcie prawa miejscowego odnieść można także do § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały w zakresie wymieniającym zakazy obowiązujące na Obszarze Chronionego Krajobrazu Doliny Elmy, tym bardziej, że w uchwale nie powtórzono wszystkich zakazów i obostrzeń. Podobnie rzecz ma się w przypadku § 12 ust. 3 pkt 2 lit a)-d), w części rozpoczynającej się do od zwrotu „Na terenie gminy Górowo Iławeckie w dokumencie przewidziano: (...)”, co odnosi się do Obszaru Specjalnej Ochrony Ptaków „Ostoja Warmińska” PLB 280015.

W tej grupie uchybień znalazł się także § 14 ust. 1 uchwały, w którym nie wymieniono wszystkich zakazów i obostrzeń wynikających przede wszystkim z brzmienia art. 38a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U z 2016 r., poz. 879 z późn. zm.).

Kolejna grupa postanowień dotknięta jest uchybieniami dotyczącymi przekroczenia przez Gminę granic jej władztwa planistycznego

I tak, w § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały, ustalającym warunki i projektowanej lub modernizowanej zabudowy – w zakresie zwrotu „(...) lub wielospadowe o nachyleniu połąci wg indywidualnych rozwiązań.” - nastąpiło przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego poprzez scedowanie swoich uprawnień ustawowych na podmiot projektujący budynek. Nadto norma ta ma charakter otwarty, co nie powinno mieć miejsca,

W § 13 ust. 2 Rada ustaliła możliwość przejęcia określonych w ust. 1 terenów na własność Gminy Górowo Iławeckie zgodnie z przepisami szczególnymi. Stanowi to również przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego, a nadto tego rodzaju regulacje nie powinny być przedmiotem ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W § 17 ust. 3 Rada przyjęła, iż lokalizacje i ilość przepompowni ścieków na terenach projektowanej zabudowy będzie wynikała z projektu technicznego. Jak już wskazano wyżej takie postanowienie jest niedopuszczalne, bowiem Rada nie może cedować swoich uprawnień ustawowych na projektanta i formułować norm planu w sposób otwarty.

Poczynione wyżej uwagi należy odnieść także do postanowień § 23 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu „(...) dach według indywidualnych rozwiązań”.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że 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. Pogląd taki zaakceptował NSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. Sygn. akt 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. Opiniowana uchwała łamie tę zasadę wprowadzając szereg przepisów otwartych, uzależniających sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii, uzgodnień, zgód, warunków itp. różnych podmiotów, biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. Sygn. akt II SA/Kr 559/07, wyrok WSA w Krakowie Sygn. akt II SA/Kr 1148/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. Sygn. akt IISA/Gl 522/09,

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. Kwestionowany plan, w części zapisów wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według niniejszych ustaleń dopuszczono według projektu technicznego, na terenach projektowanej zabudowy, lokalizację i ilość przepompowni 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 oraz 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 oraz fakt, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Podkreślić należy, że 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 (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r. Sygn. akt II SA/Kr 407/08).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż analizowana uchwała dotknięta jest uchybieniami, których zakres skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, rozstrzygnięto jak na wstępie

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

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki