



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 4055

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.305.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) stwierdzam nieważność uchwały Nr XIII/165/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 30 września 2015 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Śródmieścia dla terenu położonego przy ul. Żołnierskiej w Olsztynie” w części dotyczącej:

- § 6 pkt 3 w zakresie wyrazów „ w przypadku stwierdzenia występowania obiektów archeologicznych podlegających ochronie konserwatorskiej na terenie objętym realizacją prac ziemnych przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych - na zasadach określonych w przepisach odrębnych”,
- § 7 pkt 1 w zakresie wyrazów „ zaleca się miejscowe zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych z pozostałych powierzchni, przy czym należy dążyć do ograniczenia powierzchni szczelnych, poprzez stosowanie materiałów i technologii ograniczających odpływ wody deszczowej w celu zapobiegania zmniejszeniu naturalnej retencji w zlewni”
- § 11 pkt 2 w zakresie wyrazów „ w granicach planu zabrania się stosowania:
 - a) indywidualnych ujęć wody podziemnej,
 - b) lokalnych oczyszczalni ścieków sanitarnych,
 - c) zbiorników na gromadzenie nieczystości ciekłych,
- § 11 pkt 7 w zakresie wyrazów „w oparciu o gaz ziemny, olej opałowy, drewno, energię elektryczną lub odnawialne źródła energii. Wyklucza się wykorzystywanie węgla i paliw węglopochodnych”.

UZASADNIENIE:

Na sesji w dniu 30 września 2015 r., Rada Miasta Olsztyna powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.),

podjęła uchwałę Nr XIII/165/15 w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Śródmieścia dla terenu położonego przy ul. Żołnierskiej w Olsztynie”.

Dokumentacja planistyczna dotycząca ww. uchwały została przedłożona organowi nadzoru w dniu 7 października 2015 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera zapisy, które w istotny sposób naruszają obowiązujący porządek prawny.

Za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 6 pkt 3 uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia stanowiący, iż „w przypadku stwierdzenia występowania obiektów archeologicznych podlegających ochronie konserwatorskiej na terenie objętym realizacją prac ziemnych przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych - na zasadach określonych w przepisach odrębnych”,

Wskazany przepis zaskarżonej uchwały 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 strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

Zauważyć należy iż art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nadto, w myśl dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 4 omawianej ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 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) 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.

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 2013 r., poz. 1409 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 z późn. zm.), 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). Wobec tego należy stwierdzić, że użyte w uchwale pojęcia powinny odwoływać się do przepisów odrębnych, w których pojęcia te zostały już zdefiniowane lub w ogóle nie powinno się ich definiować na potrzeby niniejszej uchwały.

Reasumując, opisane powyżej uchybienia przesądzą o konieczności wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

Nadto, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są 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, jak to uczyniła Rada Miasta w § 7 pkt 1 stanowiąc, iż zaleca się miejscowe zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych z pozostałych powierzchni, przy czym należy dążyć do ograniczenia powierzchni szczelnych, poprzez stosowanie materiałów i technologii ograniczających odpływ wody deszczowej w celu zapobiegania zmniejszeniu naturalnej retencji w zlewni”

Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

Ponadto, w § 11 pkt 2 uchwały - zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej Rada Miasta postanowiła, iż w granicach planu zabrania się stosowania: indywidualnych ujęć wody podziemnej (lit. a), lokalnych oczyszczalni ścieków sanitarnych (lit. b), zbiorników na gromadzenie nieczystości ciekłych (lit. c).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Współkształtowanie przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa treści prawa własności stanowi przewidziane w art. 140 k.c. przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa. Wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści prawa własności nieruchomości jest głównym atrybutem władztwa planistycznego gminy (art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.). Jednak każde ograniczenie prawa własności, w tym także to uzasadnione ochroną praw osób trzecich, bądź interesem publicznym, powinno zostać wyrażone w sposób maksymalnie precyzyjny, albowiem jest rozwiązaniem wyjątkowym w stosunku do zasady ochrony prawa własności. W razie wątpliwości dotyczących zakresu jego ograniczenia należy dokonywać wykładni na korzyść zasady. Wszelkie zaś ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności.

Ponadto postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny zawierać przepisy zgodne z przepisami innych ustaw i aktów podustawowych. Do takich przepisów między innymi należą ustawy: Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013 r., poz.1409, z późn. zm.), Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 145, z późn. zm.), ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości w gminach (Dz. U. z 2013r. poz. 1399, z późn. zm.), jak również Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 680).

Przepis § 26 ust. 3 ww. rozporządzenia dopuszcza korzystanie z indywidualnego ujęcia wody i odprowadzanie ścieków do zbiornika bezodpływowego bądź przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy nie ma możliwości podłączenia nieruchomości do ogólnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Ustawa Prawo wodne w art. 36 ust 1 i ust. 2 przyznaje właścicielowi gruntu prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, (...).

Natomiast art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości w gminach stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Z tego też względu, nie można potencjalnym inwestorom zakazać rozwiązań dotyczących budowy indywidualnych ujęć wody i odprowadzania ścieków sanitarnych przewidzianych ustawą. Postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bowiem winny być realistyczne, możliwe do zrealizowania i nie mogą ograniczać chronionych konstytucyjnie praw obywateli. (Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2011r. sygn. akt II OSK 83/10). Z przekroczeniem kompetencji Rada Miasta Olsztyna przyjęła również postanowienia § 11 pkt 7 zakazujące stosowania określonych tam paliw. Zgodnie bowiem z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku -Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2013 r., Nr 1232 z późn. zm), to Sejmik województwa, może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na zabytki określić dla terenu województwa bądź jego części rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania, a także sposób realizacji i kontroli tego obowiązku.

Powyższe działania Rady Miasta wyczerpały dyspozycję art. 28 ust 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie, z którym 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 części.

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

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.

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Grażyna Kluge
WICEWOJEWODA