



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 maja 2016 r.

Poz. 1934

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.118.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2016 r.

Działając 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 XVI/116/16 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ryn **w części dotyczącej** § 4 ust. 1 pkt 1 lit. h, § 6 ust. 4 pkt 1, § 6 ust. 4 pkt 2 lit. b, § 6 ust. 4 pkt 5 lit. b uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie powołując się na 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.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Ryn.

Zdaniem organu nadzoru uchwała nr XVI/116/201, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl art. 3 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. Stwierdzić 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. 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.

Dodać trzeba, że również z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynika, że w planie miejscowym, określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.

W świetle powyższego stwierdzić trzeba, iż niezgodnym z prawem jest § 4 ust. 1 pkt 1 lit. h ww. uchwały, zakładający, że „... w sytuacji, gdy ze względu na stwierdzone warunki posadowienia niemożliwe będzie usytuowanie nowego budynku zgodnie ze ściśle określoną linią zabudowy lub w określonej w ustaleniach szczegółowych odległości od nieprzekraczalnej lub ściśle określonej linii zabudowy, dopuszcza się możliwość odsunięcia budynku od tej linii na niezbędną odległość”. Przepis ten stanowi normę otwartą, które nie powinny być zamieszczane w planach zagospodarowania przestrzennego. Zamieszczenie bowiem w treści planu norm otwartych, powoduje, iż uchwalone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. A przecież, wykluczone jest zawieranie w jego zapisach norm pozwalających jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od obowiązującego planu. Zaaprobowanie takich rozwiązań mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienie planu miejscowego mogłoby zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów, nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacja ta narusza więc, ustawowo przyznane wyłącznie radzie gminy, uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, mimo że zgodnie z art. 7 Konstytucji,

organy władzy publicznej winny przestrzegać m.in. określone ustawą zasad planowania i procedury planistyczne oraz obowiązek działania opartego na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1148/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 110/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 323/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1496/12).

Zakwestionowany musi być ponadto § 6 ust. 4 pkt 5 lit. b uchwały, stanowiący, że w przypadku robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenach, na których występują stanowiska archeologiczne, zasadą jest nakaz przeprowadzania badań archeologicznych w formie nadzoru, ze względu na fakt, że rada nie jest uprawniona do regulowania ww. kwestii. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem dotyczącym prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, w odniesieniu do stanowisk archeologicznych, bowiem to ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.), normuje tę procedurę. Przedmiotowy przepis stanowi ponadto modyfikację regulacji art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Zauważyć wobec tego należy, iż z normatywnego charakteru aktów wydawanych przez organy stanowiące gminy wynika konieczność formułowania ich postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Muszą one być zgodne z przepisami i ponadto nie mogą powtarzać ani też modyfikować kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych. A zatem inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 522/09). Dodać także trzeba, że wskutek powtórzenia regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego 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 (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Z przedstawionych powyżej względów, czyli z uwagi na wkroczenie w sferę regulowaną ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wyeliminować z obrotu prawnego należy również § 6 ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały, w którym Rada wprowadziła „zakaz dokonywania zmian w budynkach historycznych mogących doprowadzić do utraty ich wartości zabytkowej”. Analizując przedmiotowy przepis stwierdzić także trzeba, że zawiera on normy nieostre, które „niosą ze sobą” niepewność interpretacyjną. Zważywszy na funkcję regulacyjną planu miejscowego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, a także fakt, że może on stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie zasad kształtowania polityki przestrzennej, przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności takiego przepisu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepisy ingerujące w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Kr 407/08).

Ponadto, za podjęty z naruszeniem prawa uznać należy § 6 ust. 4 pkt 1 uchwały, stanowiący, że w przypadku zagospodarowania zabytków, prowadzenia badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach, zasadą jest obowiązek przestrzegania przepisów odrębnych o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz prawa budowlanego. Przepis ten ma charakter informacyjny. Natomiast ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w 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. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2096/10).

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki