



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 kwietnia 2019 r.

Poz. 2054

Elektronicznie podpisany przez:

Mariola Katarzyna Porczyńska

Data: 2019-04-12 14:28:00



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.205.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr V/37/19 Rady Miejskiej w Bisztyнку z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bisztynek, w części dotyczącej:

- § 14 pkt 3, w zakresie sformułowania: „...,wyłącznie poprzez istniejące skrzyżowania i zjazdy”... oraz
- § 6 pkt 3 oraz pkt 7 lit. e, w zakresie sformułowań: „...” w oparciu o badania archeologiczne, architektoniczne lub konserwatorskie”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 marca 2019 r., Rada Miejska w Bisztyńku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą Nr XX/121/16 Rady Miejskiej w Bisztyńku, z dnia 26 października 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bisztynek oraz po stwierdzeniu, że uchwała nie narusza ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Bisztynek, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie.

Przedmiotem badanej uchwały jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bisztynek.

Gmina realizując przysługujące jej władztwo planistyczne ma prawo uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale jedynie przy zachowaniu zasad i trybu jego sporządzania, określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W trakcie badania legalności uchwały przedłożonej wraz z dokumentacją w dniu 14 marca 2019 r., organ nadzoru stwierdził uchybienia stanowiące istotne naruszenia prawa.

W § 14 uchwały Rada Miejska wprowadziła regulacje dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, w pkt 3 postanowiła, iż obsługa komunikacyjna z drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem 1 KDGP wyłącznie poprzez istniejące skrzyżowania i zjazdy, na zasadach określonych w przepisach odrębnych.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a, rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustala się wymogi

dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

W świetle powyższych przepisów miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien ustalić zasady obsługi komunikacyjnej, wskazując jedynie z której drogi ma nastąpić obsługa danego terenu, z jakim układem nadrzędnym będzie on powiązany. W ramach powyższych ustaleń nie mogą znaleźć odzwierciedlenia, regulacje dotyczące lokalizacji konkretnych zjazdów i wjazdów, na co wskazuje kwestionowany zapis – „wyłącznie poprzez istniejące skrzyżowania i zjazdy”.

Kwestionowane ustalenia, odnoszące się do zjazdów, stanowią przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego, poprzez wkroczenie w kompetencje innego organu - zarządcy drogi oraz naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawowego nakazu, wynikającego z ww. art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, nie można bowiem rozumieć, jako przyzwolenia ustawodawcy na wprowadzenie generalnego zakazu budowy nowych zjazdów z drogi publicznej, a redakcja kwestionowanego przepisu do tego prowadzi. Materię dotyczącą zjazdów regulują przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zgodnie z art. 29 ww. ustawy, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2 (ust. 1), w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (ust. 2). Powyższe przepisy wskazują, że kompetencja w tym zakresie, została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest jedyną formą rozstrzygania w tych sprawach. Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż organy sporządzające i uchwalające miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie posiadają kompetencji do wprowadzania zakazów budowy i ustalenia lokalizacji zjazdów z drogi. Kwestionowana regulacja oznacza niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy. W świetle ww. art. 29 ustawy o drogach publicznych, wolą ustawodawcy jest rozstrzyganie kwestii lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, jak również ich ewentualnej budowy, w trybie postępowania administracyjnego - w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym rada gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, zakazu lokalizacji nowych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13, wyrok WSA). Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania.

W § 6 pkt 3 uchwały, Rada ustaliła, iż w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, odtwarzanie historycznej zabudowy w centrum miasta, w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 10UP, poprzez lokalizację budynku o charakterze i w miejscu historycznego ratusza z wieżą zegarowo-widokową, stanowiącą projektowaną dominantę wysokościową, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, w oparciu o badania archeologiczne, architektoniczne lub konserwatorskie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych, architektonicznych lub konserwatorskich, regulują przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Stosownie do art. 31 ust. 1a ww. ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

1) 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

2) 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.

Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, 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 (9 ust. 2).

Regulacje, dotyczące natomiast wymogu uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub ministra, zawarte zostały w art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w których ustawodawca określił, poprzez enumeratywne wyliczenie, jak również konieczność przeprowadzania niezbędnych badań konserwatorskich, architektonicznych lub archeologicznych, znajdują odzwierciedlenie, odpowiednio w ust. 1 oraz ust. 4.

Z powyższego wynika, iż kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie, zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu – ustawie o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami. Rada wprowadzając kwestionowany przepis, określiła zatem materię już uregulowaną w art. 31 ustawy o ochronie zabytków (...) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny, co stanowi istotne naruszenie prawa i prowadzi do przekroczenia władztwa planistycznego przez gminę. Ponadto należy nadmienić, iż wprowadzanie modyfikacji przepisów aktów wyższego rzędu, czy ich inkorporowanie do aktów prawa miejscowego, w świetle poglądów judykatury należy uznać, z punktu widzenia techniki prawodawczej, za bezwzględnie niedopuszczalne (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16.11.2009 r. sygn. akt: II SA/Gl 522/09).

Należy również podkreślić, iż powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza, w stopniu istotnym, nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy, co możliwe jest tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Należy również wskazać, iż kwestionowana regulacja, zawarta w § 6 pkt 3 uchwały, prowadzi do wkroczenia w kompetencje innego organu.

W związku z tym, iż zostały naruszone w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wkroczone w kompetencje innego organu, zgodnie z art. 28 ust. 1 powołanej ustawy, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki