



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 26 października 2017 r.

Poz. 4154

Elektronicznie podpisany przez:
Mariola Katarzyna Porczyńska
Data: 2017-10-26 14:22:23



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.299.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 20 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 poz. 1875) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXV/204/2017 Rady Gminy Lidzbark Warmiński z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów ochrony uzdrowiskowej w strefie „A” w obrębach Pilnik, Łabno, Medyny w gminie Lidzbark Warmiński.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Lidzbark Warmiński, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszarów ochrony uzdrowiskowej w strefie „A” w obrębach Pilnik, Łabno, Medyny w gminie Lidzbark Warmiński, zwany dalej planem.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną, została doręczona organowi nadzoru, w celu oceny jej zgodności z prawem, w dniu 4 października 2017 r.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wójt burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) występuje o uzgodnienie projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych.

W toku czynności nadzorczych, ustalono, że w granicach opracowania przedmiotowego planu miejscowego znajduje się Obszar Chronionego Krajobrazu Doliny Symsarny. Wobec czego, na podstawie art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.), zachodził obowiązek uzgodnienia projektu tegoż planu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Olsztynie. Natomiast w przedłożonej wraz z planem dokumentacji brak jest takiego uzgodnienia, jak również brak jest dowodów przekazania przedmiotowego projektu planu do tego organu (nie zawiera wniosku ani potwierdzenia jego nadania i odbioru). Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzenia planu miejscowego.

Należy wskazać, iż uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tryb sporządzania planu miejscowego, czyli kolejnych czynności wójta (burmistrza albo prezydenta miasta), podejmowanych po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, został precyzyjnie określony w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem

rzeczywistą, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., str. 265 – 267). Przedmiotowa uchwała w sprawie miejscowego planu została zatem podjęta przy braku uzgodnienia jej projektu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Olsztynie. Naruszenie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na braku jakiegokolwiek zaopiniowania (choćby przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną) lub jakiegokolwiek uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (wyroki WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11, z dnia 19 listopada 2014r. sygn. akt II SA/Kr 1156/14, wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016r. sygn. akt II OSK 731/15).

Za niezgodne z prawem, należy również uznać następujące postanowienia planu:

W § 2 ust. 1 pkt 6, 8 planu, Rada Gminy Lidzbark Warmiński zdefiniowała pojęcia terenów biologicznie czynnych oraz terenów zieleni, jako:

- tereny biologicznie czynne – tereny z nawierzchnią ziemną urządzone w sposób zapewniający naturalną vegetację, w szczególności jako trawniki lub kwietniki, a także stanowiące 50% sumy powierzchni tarasów i dachów z taką nawierzchnią, nie mniejszą jednak niż 10 m² oraz wodę powierzchniową na tych terenach (§ 2 ust. 1 pkt 6),

- teren zieleni – powierzchnię gruntu pokrytą roślinnością trwałą lub sezonową z elementami utwardzonych ścieżek spacerowych lub placów, małej architektury wraz z elementami oświetlenia terenu, wyodrębnioną funkcjonalnie linią rozgraniczającą jako przestrzeń publiczną, bądź towarzyszącą zabudowie, wyodrębnioną w projekcie zagospodarowania działki/terenu/, stanowiącą integralną część projektu budowlanego o udziale procentowym w powierzchni działki /terenu/, wynoszącej min. 65%, dla której to stanowi także teren powierzchni biologicznie czynnej (§ 2 ust. 1 pkt 8).

Należy wskazać, iż oba te pojęcia zostały zdefiniowane w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1056 z późn. zm.), odpowiednio w art. 2 pkt 11 i pkt 12. I zgodnie z tymi przepisami, tereny zieleni oznaczają powierzchnie gruntu pokryte roślinnością trwałą lub sezonową, a tereny biologicznie czynne - tereny z nawierzchnią ziemną urządzone w sposób zapewniający naturalną vegetację, w szczególności jako trawniki lub kwietniki, a także stanowiące 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniejszej jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tych terenach.

Z powyższego wynika, iż Rada Gminy, ustalając własne definicje ww. pojęć, zmodyfikowała definicje ustawowe. Natomiast powtórzenie lub modyfikacja przepisów ustawowych jest sprzeczna z zasadą tworzenia aktów prawnych na podstawie i w granicach prawa, albowiem wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach prawa miejscowego zacierza przejrzystość systemu prawnego i powoduje, że przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, a nie aktu hierarchicznie wyższego, z którego pochodzi. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w uchwałach, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (np. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji. W takim kontekście, powtarzanie i modyfikacje w uchwałach, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Powyższe należy odnieść również do postanowień § 5 ust. 1 pkt 3 planu, ustalających wykluczenia lokalizowania przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych, jak również do postanowień § 18 pkt 2 planu w zakresie zakazu wyrębu drzew leśnych.

Należy wskazać, iż kwesta zakazów lokalizowania obiektów budowlanych, budowy oraz wycinki drzew leśnych i parkowych w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej, została kompleksowo uregulowana w przepisach art. 38a ust. 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych.

W § 6 ust. 2 oraz § 6 ust. 4 planu, Rada Gminy Lidzbark Warmiński, w ramach uregulowania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, dokonała:

- ustaleń ochrony stanowisk archeologicznych wraz ze strefą ochronną, o której mowa w § 6. 1 ppkt 2) poprzez zakaz prowadzenia działań niszczących teren (§ 6 ust. 2) ,
- nakazów i zakazów obowiązujących w trakcie prowadzonych prac remontowych, uzupełniania i wymiany zniszczonej zabudowy zabytków nieruchomości (§6 ust. 4 pkt 1 – 4, 6),
- obowiązku sprawdzania aktualności rejestru zabytków, gminnej ewidencji zabytków przed wydaniem pozwolenia na budowę (§ 6 ust.4 pkt 5),
- obowiązku zachowania trybu przewidzianego w innych przepisach odnoszących się do dóbr kultury (§ 6 ust.4 pkt 7),
- postępowania z odkrytymi w trakcie prowadzonych prac, przedmiotami mogącymi być zabytkami (§ 6 ust.4 pkt 8).

Powyżej wskazane postanowienia planu, w ocenie organu nadzoru, stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który jednoznacznie reguluje zasady postępowania w przypadku podejmowania czynności inwestycyjnych w obrębie zabytków archeologicznych i zakres działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie. Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 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 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). Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99). Ponadto 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 ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz powołanej ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U z 2016r. poz. 290, z późn. zm.) i tym samym nie ma potrzeby regulowania ich w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W § 11 ust. 1 pkt 7 planu Rada postanowiła, iż w zakresie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem ustala się obsługę komunikacyjną poprzez drogi (...) nie wydzielone na rysunku planu, których realizację dopuszcza się w ramach terenów o symbolach (...) pod warunkiem, że ich szerokość minimalna będzie wynosiła 2,0m.

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (np. tereny zieleni i tereny dróg publicznych lub dróg wewnętrznych).

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. Należy wskazać, iż 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. Przedmiotowy plan łamie tę

zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów po spełnieniu określonych warunków itp. różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym (tak m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009r. II SA/GI 522/09).

Oprócz wyżej wymienionych istotnych naruszeń prawa, organ nadzoru w treści przedłożonego planu, stwierdził następujące nieistotne naruszenia prawa:

- w § 15 pkt 3 ppkt 7 planu dotyczącym szczegółowych ustaleń oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla terenów zabudowy usług sanatoryjnych i turystyki, oznaczonych w rysunku planu symbolami UT, błędnie wskazano teren o symbolu UZ, zamiast UT z odpowiednią numeracją,

- w § 17 pkt 2 planu dotyczącym szczegółowych ustaleń oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla terenów zieleni z przewagą zieleni niskiej, oznaczonych w rysunku planu symbolami ZŁ, określono parametry i wskaźniki kształtowania dla zabudowy, której według ustalonego przeznaczenia, na tym terenie elementarnym się nie przewiduje.

W kontekście powyższych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wobec wagi wskazanych wyżej naruszeń przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, stwierdzenie w całości nieważności przedmiotowej uchwały jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski