DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 marca 2018 r.

Poz. 1395

Elektronicznie podpisany przez:
Mariola Katarzyna Porczyńska
Data: 2018-03-28 13:33:27

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.129.2018
WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 28 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 poz. 1875 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLV/879/18 Rady Miasta Olsztyna z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ulicy Stanisława Dorantta w Olsztynie" w części dotyczącej:

- § 7 pkt 2 w zakresie wyrazów „dla których obowiązuje przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym robotami ziemnymi na zasadach określonych przepisami dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami",
- § 7 pkt 3,
- § 11 pkt 2 i 3,
- § 13 pkt 4,
- § 13 pkt 10 w zakresie wyrazów „w oparciu o ekologiczne źródła energii: gaz ziemny, olej opałowy, drewno, energię elektryczną lub energię odnawialną. Wyklucza się wykorzystywanie węgla lub paliw węglopochodnych" ,
- § 13 pkt 16 w zakresie wyrazów „wprowadza się nakaz docelowej niwelacji terenu w obrębie projektowanych sieci",
- § 16 pkt 4 w zakresie wyrazów „szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości",
- § 17 pkt 4 w zakresie wyrazów „szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości",

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Olsztyna, działając na podstawie art. 20 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz.1073 ze zm.) oraz 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przy ulicy Stanisława Dorantta w Olsztynie".

Dokumentacja planistyczna dotycząca ww. uchwały została doręczona organowi nadzoru, w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, w dniu 7 marca 2018 roku.

Stosownie do art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

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.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W świetle powyższych rozważań, za niezgodne z prawem należy uznać przepisy:

- § 7 pkt 2 – „dla których obowiązuje przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym robotami ziemnymi na zasadach określonych przepisami dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami” oraz § 7 pkt 3 stanowiący, iż „w przypadku stwierdzenia występowania obiektów archeologicznych podlegających ochronie konserwatorskiej na terenie objętym robotami ziemnymi, obowiązuje przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych – na zasadach określonych w przepisach odrębnych”.

Wskazane przepisy zaskarżonej uchwały wykraczają 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 2017 r., poz. 1332 ze zm.), jak też w ustawie z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017, poz. 2187 ze zm.), której art. 36 określa katalog czynności wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Bez wątpienia 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 Administracyjny w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009r., sygn. akt II SA/Gl 522/09).

- § 13 pkt 4 – „w granicach planu zakazuje się stosowania: indywidualnych ujęć wody, zbiorników bezodpływowych na gromadzenie ścieków bytowych i indywidualnych oczyszczalni ścieków bytowych".

Powyższa regulacja stanowi naruszenie przepisów odrębnych - art. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 26 rozporządzenia ministra infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

Przepis § 26 ust. 3 ww. rozporządzenia, dopuszcza korzystanie z indywidualnego ujęcia wody i odprowadzenie ścieków do zbiornika bezodpływowego bądź przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy nie ma możliwości podłączenia nieruchomości do ogólnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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 przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone przepisami odrębnymi; 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 (vide: wyrok NSA z dnia 29 listopada 2013 roku, sygn. akt II OSK 1554/12).

- § 13 pkt 10 – „w oparciu o ekologiczne źródła energii: gaz ziemny, olej opałowy, drewno, energię elektryczną lub energię odnawialną. Wyklucza się wykorzystywanie węgla lub paliw węglopochodnych**"**. Postanowienie to rażąco narusza art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017r. poz. 519, ze zm.), zgodnie z którym to Sejmik Województwa, a nie rada gminy jest uprawniony do wprowadzenia ograniczenia lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Uchwała Sejmiku, zgodnie z art. 96 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, określa:

- granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy,
- rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy,
- rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze.
-

- § 13 pkt 16 – w części – „wprowadza się nakaz docelowej niwelacji terenu w obrębie projektowanych sieci"– postanowienie to narusza zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem ustalenia planu miejscowego konstruuje się 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 (tak m.in. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 2096/10).

W ocenie organu nadzoru, z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, Rada Miasta Olsztyna przyjęła postanowienia § 11 uchwały regulujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W § 11 pkt 1 Rada wskazała, że w granicach planu nie wyznacza się terenów wymagających procedury scalania i podziału nieruchomości. Natomiast w pkt 2 § 11 dopuściła, *niezależnie od ustaleń dotyczących zasad i warunków podziału,* możliwość wydzielania działek pod komunikację wewnętrzną, urządzenia infrastruktury technicznej oraz na polepszenie warunków zagospodarowania działki sąsiedniej. W pkt 3 § 11 wskazała, iż pozostałe zasady i warunki podziału zostały określone w ustaleniach szczegółowych dla terenów, a w konsekwencji przyjęła postanowienia § 16 pkt 4 i § 17 pkt 4.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, bądź w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy). Zatem, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. W tym miejscu należy wskazać, że instytucja podziału nieruchomości oraz instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, pomimo że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, reguluje ona zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 wskazanego przepisu - również zasady scalania i podziału nieruchomości (zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio - rozdział 1: "Podziały nieruchomości", rozdział 2: "Scalanie i podział nieruchomości"). Przepis art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, przez który należy rozumieć zgodność zarówno w sferze przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2) – vide: wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2529/14.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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.

z up. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski