DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 marca 2016 r.

Poz. 1068

Elektronicznie podpisany przez:
Mariola Katarzyna Porczyńska
Data: 2016-03-04 13:10:52

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.43.2016
WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 29 lutego 2016 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 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XIX/255/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 stycznia 2016 r.** w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nad Jeziorem Długim w Olsztynie" w części dotyczącej:

- § 7 pkt 6 w zakresie wyrazów „ dla których obowiązuje przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym realizacją prac ziemnych na zasadach określonych przepisami dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,"
- § 7 pkt 7,
- § 12 pkt 4,

UZASADNIENIE:

Na sesji w dniu 27 stycznia 2016 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 XIX/255/16 w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nad Jeziorem Długim w Olsztynie".

Dokumentacja planistyczna dotycząca ww. uchwały została przedłożona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 2016 r.

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

Za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 7 pkt 6 uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia stanowiący, iż „na terenie 104WS oraz 78KDD orientacyjnie wskazano stanowiska archeologiczne nr VII Olsztyn oraz XIII, ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków, oznaczone odpowiednio AZP 24-61/7 oraz AZP 24-61/13, dla których obowiązuje przeprowadzenie archeologicznych badań ratunkowych na terenie objętym realizacją prac ziemnych na zasadach określonych przepisami dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami" oraz § 7 pkt 7 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 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 póź. 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). 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 przesądzają o konieczności wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

Nadto, podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02). Dlatego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 12 pkt 4 uchwały dopuszczających wycinkę oraz usunięcie zadrzewień (…). Materię tę reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.), która szczegółowo określa tryb i warunki wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

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.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki