WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

URZĄD MIASTA OLSZTYNA
Wydział Urbanistyki i Architektury
Wpłynęło dnia 27 MAR. 2018

Olsztyn, dnia 5 stycznia 2018 r.

URZĄD MIASTA OLSZTYNA
KANCELARIA OGÓLNA
2018 -01- 09
Nr 1911.01.2018-7

SEKRETARZ MIASTA
Łukasz Słotwiński

PREZYDENT OLSZTYNA
Piotr Grzymowicz

PN.4131. 15 .2018

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XLII/806/17 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy Nagórkami i Jarotami w Olsztynie" część „B" w części dotyczącej:**

- § 6 pkt 3,

- § 6 pkt 10 zdanie drugie „Zaleca się miejscowe zagospodarowanie wód opadowych z pozostałych powierzchni",

- § 6 pkt 11 lit. a),

- § 6 pkt 18,

- § 11 pkt 3,

- § 13 pkt 4,

- § 13 pkt 8 w zakresie wyrazów „wyklucza się wykorzystywanie węgla lub paliw węglopodobnych",

- § 13 pkt 16,

- § 16 ust. 5 pkt 1 lit. b),

- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. b)w części dotyczącej przeznaczenia uzupełniającego terenu pod drogi wewnętrzne.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Olsztyna, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz.1073) oraz 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego pomiędzy Nagórkami i Jarotami w Olsztynie" część „B"

Dokumentacja planistyczna dotycząca ww. uchwały została doręczona organowi nadzoru, w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, w dniu 6 grudnia 2017 roku.

Stosownie do zapisów 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. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. 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.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta

sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych".

I tak za niezgodne z prawem należy uznać zapisy:

i modyfikację przepisów aktów wyższego rzędu (ustawy Prawo budowlane wraz z aktami wykonawczymi).

- § 6 pkt 3 – *„dla terenów usługowych nie ma ograniczeń, nie normuje się dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, należy jednak przy ich lokalizowaniu przewidzieć ich wpływ na zainwestowanie oraz projektowane tereny chronione przed hałasem"* – regulacja ta stanowi przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego, bowiem norma ta może ingerować w kompetencje innych organów np. środowiskowych, ochrony zabytków,

budowlanych. Nadto przepis ten jest niespójny, mogący rodzić rozbieżne interpretacje w późniejszej fazie realizację inwestycji.

- § 6 pkt 11 lit. a) – *„Ustala się, że wszelkie prace związane z przekształceniem układu hydrograficznego, przekształcenie poziomu terenu mogące naruszyć spływ powierzchniowy wody i stosunki wodne oraz prowadzenie inwestycji liniowych w terenie zmeliorowanym wymagają uzgodnienia na warunkach zgodnych z przepisami Prawa Wodnego i każdorazowo zgłoszenia do ewidencji odpowiedniego terytorialnie zarządu melioracji i urządzeń wodnych,"* – powyższe regulacje stanowią normy otwarte, które nie mogą występować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym, lub innym przypadku, zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii aktów wyższego rzędu. 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. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż 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.

Jakiekolwiek bowiem inkorpowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (m.in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/Gl 522/09).

- § 6 pkt 10 – w części – *„Zaleca się miejscowe zagospodarowanie wód opadowych z pozostałych powierzchni"* – 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). Powyższe rozważania dotyczą również postanowień zawartych w § 13 pkt 16 uchwały.

- § 6 pkt 18 – *„wyklucza się stosowanie do celów grzewczych węgla i 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.

Uwagi te dotyczą również postanowień § 13 pkt 8, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

- § 11 pkt 3 – *„dopuszcza się podział nieruchomości na odrębne działki dla realizacji dróg wewnętrznych, przejść pieszych i uzbrojenia*, przepis narusza zasady sporządzenia planu miejscowego - art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez ustalenie przeznaczenia terenów w sposób niejednoznaczny, w wyniku takiego działania może dojść do nierozgraniczenia terenów elementarnych o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zgodnie z zapisami wskazanymi w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) tereny komunikacji – teren dróg wewnętrznych stanowi odrębny teren elementarny od terenów np. zabudowy usługowej. Dodatkowo przepis powyższy prowadzi do scedowania organów planistycznych (prezydenta i rady) na inne, bliżej nieokreślone podmioty. Powyższe rozważania dotyczą również postanowień zawartych w § 16 ust.5 pkt 1 lit. b) oraz ust. 6 pkt 1 lit. b) – w części dotyczącej przeznaczenia uzupełniającego terenu pod drogi wewnętrzne. 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. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania, czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom (w oparciu m.in. o wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK

124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 07.09.2011 r. sygn.. II SA/Rz 455/11).

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. Badana uchwała 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 wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, patrz przy tym na wyrok WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 1148/07 oraz WSA z dnia 16 listopada 2009 r. II SA/Gl 522/09,

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. 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. Plan ten w części zapisów wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według niniejszych ustaleń dopuszczono, w granicach np. terenu 6UC i 7UC lokalizację dróg wewnętrznych. Należy zatem stwierdzić, że opiniowane ustalenia planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m.in. tym, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów

stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r. sygn. II SA/Kr 407/08).

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

Powyższe zapisy planu, stanowią 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, że 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).

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

Otrzymują:
1) Przewodniczący Rady Miasta Olsztyna,
2) Prezydent Olsztyna.