



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 sierpnia 2012 r.

Poz. 2249

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.206.2012

WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2012 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIV/435/12 Rady Miasta Olsztyn z dnia 27 czerwca 2012 r.** w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Olsztyna terenów zieleni wokół Starego Miasta przy ul. Feliksa Nowowiejskiego-dla terenu usług 2 UT w części dotyczącej: § 5 ust. 3 pkt 5, 6, 7, ust. 4 pkt 1, ust. 6 pkt 9 lit b) od słów „w przypadkudo końca zdania” i d) zdanie drugie, pkt 10 lit. f) i g), pkt 12 lit. a), § 6 ust. 1 pkt 2 ppkt 5 od słów „zbliżenie projektowanej zabudowydo słów z gestorem sieci i 6 zdanie drugie, pkt 9 ppkt 1 zdanie drugie (karta terenu oznaczonego w planie symbolem UT), ust 2 pkt 5 ppkt 3, pkt 9 ppkt 2 zdanie drugie (karta terenu oznaczonego w planie symbolem ZP), ust 3 pkt 3, pkt 9 ppkt 2 (karta terenu oznaczonego w planie symbolem WS), ust 4 pkt 2 ppkt 3 w zakresie słów „w/w projekt należy uzgodnić z Miejskim Zarządem Dróg i Mostów”, pkt 7 i pkt 9 ppkt 2 (karta terenu oznaczonego w planie symbolem KDL). .

UZASADNIENIE:

Na sesji w dniu 27 czerwca 2012 roku Rada Miasta Olsztyna podjęła uchwałę Nr XXIV/435/12 w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Olsztyna terenów zieleni wokół Starego Miasta przy ul. Feliksa Nowowiejskiego-dla terenu usług 2 UT - zwany dalej planem miejscowym.

Dokumentacja planistyczna dotycząca ww. uchwały została przedłożona organowi nadzoru 3 lipca 2012 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym jednak należy, że rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Jak bowiem wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. akt II SA/Kr 31/08) - "ustalenia planu miejscowego, mimo, że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów".

Należy wskazać, iż czynności związane z uzyskiwaniem pozwoleń na budowę (w tym uzyskiwanie stosownych pozwoleń, itp.) i wykonywanie prac przy odtwarzaniu, konserwacji, itp. związanych z zabytkami zostało unormowane przepisami ustaw, np.: ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.), ustawa z dnia z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad

zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.), ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.), itd.

Natomiast Rada Miasta w kwestionowanych przez organ nadzoru postanowieniach planu miejscowego nakłada na potencjalnych inwestorów obowiązki każdorazowego uzyskiwania pozwoleń i uzgodnień od organów administracji publicznej w zależności od zamierzeń inwestycyjnych.

W myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane powyżej upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. 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 zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreślono, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, uregulowania uchwały w części dotyczącej § 5 ust. 1 pkt 5, 6 i 7, ust. 4 pkt 1, § 6 ust 2 pkt 9 ppkt 1, ust. 2 pkt 5 ppkt 3, pkt 9 ppkt 2 zdanie drugie (karta terenu oznaczonego w planie symbolem ZP), ust. 3 pkt 3, pkt 9 ppkt 2 (karta terenu oznaczonego w planie symbolem WS), ust. 4 pkt 2 ppkt 3 w zakresie słów „w/w projekt należy uzgodnić z Miejskim Zarządem Dróg i Mostów”, pkt 7 i pkt 9 ppkt 2 (karta terenu oznaczonego w planie symbolem KDL) 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 strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zgłoszenia, zawiadomienia, czy uzyskania uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków, czy też innych organów takich jak Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Miejski Zarząd Dróg i Mostów przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Miasta nie ma więc żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. A pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków oraz innych organów w zakresie ich kompetencji na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, której podstawę prawną może stanowić wyłącznie przepis rangi ustawowej.

Za niedopuszczalne zatem w ocenie organu nadzoru, należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń odnośnie do podejmowanych działań przy zabytku. Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Brak jest również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania pozwolenia związanego z zabytkiem znajdującym w się w obszarze obserwacji archeologicznej, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie ustawowe lub modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Jeżeli natomiast ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzyskania pozwolenia organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych, a ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa - prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem.

Nadto wskazać należy, iż tzw. władztwo planistyczne gminy oznacza jedynie, że rada gminy może określać zasady zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie może ona natomiast scedować tych uprawnień na inny organ gminy, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenu innym podmiotom władzy publicznej. Zasadnym jest również stanowisko zgodnie z którym rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania czy określone rozwiązania odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom. Odnośnie rozstrzygnięć zawartych w § 5 ust. 6 pkt 9 lit b) i d), pkt 10 lit. f) i g), § 6 ust. 1 pkt 2 ppkt 5 i ppkt 6, pkt 9 ppkt 1 uchwały co do potrzeby uzgodnienia prowadzenia wskazanych tam prac z gestorem sieci oraz ponoszenia kosztów związanych z m.in. z budową, przebudową i zabezpieczeniem istniejących urządzeń sieci gazowych, telekomunikacyjnych lub elektroenergetycznych należy wskazać, iż zostały podjęte bez podstawy prawnej. Rada gminy może podejmować uchwały i rozstrzygnięcia wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie. Żaden z przepisów prawa, w tym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie upoważnia Rady do rozstrzygania w akcie prawa miejscowego o kwestiach należących do sfery stosunków cywilnoprawnych pomiędzy inwestorem a gestorami sieci oraz rozstrzygania kto i za co powinien ponosić koszty, przy przedsięwziętych inwestycjach. Tym samym ww. przepisy uchwały należy wyeliminować z obrotu prawnego.

Wskazując na powyższe zasadnym jest uznanie, że opisywane zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszają nadrzędną zasadę funkcjonowania samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Powyższe działania organów gminy 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
Marian Podziewski