

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia 6 maja 2015 r.
Sygn. akt: II SA/OI 70/15

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miasta Iławy
WPŁYNEŁO
Data 02.05.2015
Zał.
Podpis

Rada Miejska w Iławie
ul. Niepodległości 13
14 – 200 Iława

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 5 maja 2015 roku sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przesyła w załączeniu odpis wyroku z dnia 19 marca 2015 roku ze stwierdzeniem jego prawomocności w sprawie ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego oraz zwraca akta administracyjne sprawy.

W załączeniu:

1. odpis prawomocnego orzeczenia z uzasadnieniem;
2. akta administracyjne – 2 segregatory.

Specjalista
Wojciech Grabowski
Wojciech Grabowski

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2015 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Adam Matuszak
Sędziowie	sędzia WSA Beata Jezielska sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)
Protokolant	specjalista Wojciech Grabowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 marca 2015 roku
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Iławie
z dnia 29 października 2014 roku nr LIII/546/2014
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

Wyrok z dnia 19 03. 2015 r.
sygn. akt II SA/OI 70/15
jest prawomocny od dnia 05 05. 2015 r.

Podpis sędziego

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 12 stycznia 2015 r. Wojewoda Warmińsko - Mazurski, działając na podstawie art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 59 ze zm., dalej jako: u.s.g.), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na uchwałę Nr LIII/546/2014 Rady Miejskiej w Łławie z dnia 29 października 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łławy, w której domagał się stwierdzenia nieważności w/w w części: § 6 pkt 12, pkt 18, pkt 28, pkt 44; § 10 ust. 3 pkt 1 w części sformułowania „wszelkie działania wymagają wytycznych i opinii właściwego konserwatora zabytków”; § 10 ust. 3 pkt 2; § 10 ust. 4 pkt 1 lit. b; § 10 ust. 4 pkt 2 lit. b; § 12 ust. 8; § 13 ust. 2; § 13 ust. 3; § 18 ust. 2 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez właściwy zakład energetyczny”; § 18 ust. 4 zdanie 2; § 20 ust. 5 pkt 1, § 22 ust. 2; § 23 ust. 5 pkt 2; § 23 ust. 8 pkt 1; § 24 ust. 8 pkt. 1; § 25 ust. 8 pkt 1; § 26 ust. 5 pkt 2; § 26 ust. 8 pkt 1; § 31 ust. 8 pkt 1; § 35 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów z uwzględnieniem interesu prawnego stron”; § 36 ust. 5 pkt 3; § 36 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”; § 37 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”, § 38 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”; § 39 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”, § 40 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”; § 41 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”; § 46 ust. 1 pkt 4; § 47 ust. 5 pkt 4; § 48 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”; § 49 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów z uwzględnieniem interesu prawnego stron”; § 50 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów z uwzględnieniem interesu prawnego stron”; § 55 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów”; § 56 ust. 7 pkt 1; § 60 ust. 8 pkt 1; § 61 ust. 5 pkt 2; § 61 ust. 8 pkt 1 w zakresie sformułowania „na warunkach określonych przez poszczególnych gestorów z uwzględnieniem interesu prawnego stron”; § 61 ust. 9 pkt 2, § 62 ust. 8 pkt 1; § 63 ust. 8 pkt 1; § 64 ust. 8 pkt 1; § 65 ust. 8 pkt 1; § 66 ust. 8 pkt

1; § 67 ust. 8 pkt 1; § 68 ust. 8 pkt 1; § 73 ust. 3; § 73 ust. 4; § 74 ust. 3; § 75 ust. 4; § 76 ust. 4.

Zdaniem skarżącego przedmiotowa uchwała w zakwestionowanej części, była niezgodna z obowiązującym porządkiem prawnym. Mianowicie w § 6 planu Rada Miejska w Ławie ustaliła dla terminów użytych w tekście uchwały obowiązujące znaczenia. Znaczenia przyporządkowane terminom zawartym w § 6 pkt 12 planu - linia brzegowa, § 6 pkt 18 planu - obiekt tymczasowy, § 6 pkt 8 planu - przystań wodna, § 6 pkt 44 planu – zrównoważony rozwój w sposób niedopuszczalny modyfikują definicje ustawowe, zawarte odpowiednio w: art. 15 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) – linia brzegowa, art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) - obiekt tymczasowy, art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1458) - przystań, art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) - zrównoważony rozwój. Redagowanie tych definicji inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi rażące ruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Dalej organ nadzoru stwierdził, że w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska ustaliła ochronę konserwatorską obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków określonych na rysunkach planu. W zakresie stref wyznaczonych w granicach zaznaczonych na rysunku planu oraz obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków w § 10 ust. 3 pkt 1- pkt 2; § 10 ust. 4 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b; § 20 ust. 5 pkt 1; § 23 ust. 5 pkt 2, § 26 ust. 5 pkt 2, § 36 ust. 5 pkt 3, § 61 ust. 5 pkt 2 planu postanowiono, iż:

- wszelkie działania wymagają wytycznych i opinii właściwego konserwatora zabytków,
- wszelkie zmiany związane z obiektami jak w ust. 2 niezależnie od położenia w stosunku do stref konserwatorskich, wymagają stosownych wytycznych i uzgodnień z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków,
- stosowanie paneli solarnych w strefach konserwatorskich wymaga uzgodnień z właściwym konserwatorem zabytków,
- należy zapewnić nadzór archeologiczny w trakcie prowadzenia robót ziemnych,
- w przypadku przebudowy zabudowy wzdłuż ul. Królowej Jadwigi należy uzyskać wytyczne oraz stosowne opinie właściwego konserwatora zabytków w celu nawiązania do historycznej części pierzei na terenie A3-MWU2,

- ze względu na lokalizację w sąsiedztwie terenu stanowisk archeologicznych ustala się obowiązek zapewnienia nadzoru archeologicznego przy prowadzeniu robót ziemnych, w zakresie ustalonym przez właściwego konserwatora zabytków.

W ocenie skarżącego wyżej wskazane uregulowania planu 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 związanych z współdziałaniem między organami administracji publicznej poprzez konieczność uzyskania uzgodnień, wytycznych, itp., jak również nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnień i wytycznych, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie. Ponadto powyższe zapisy planu modyfikują treść art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego, stanowiącego, iż w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Za niedopuszczalne uznał Wojewoda regulacje zawarte w § 10 ust. 4 pkt 2 lit. b; § 12 ust. 8; § 13 ust. 2; § 18 ust. 4 zd. 2; § 23 ust. 2 pkt 3; § 23 ust. 8 pkt 1; § 24 ust. 8 pkt 1; § 25 ust. 8 pkt 1; § 26 ust. 8 pkt 1; § 31 ust. 8 pkt 1; § 55 ust. 8 pkt 1, § 56 ust. 7 pkt 1; § 60 ust. 7 pkt 1; § 62 ust. 8 pkt 1; § 63 ust. 8 pkt 1; § 64 ust. 8 pkt 1; § 65 ust. 8 pkt 1; § 66 ust. 8 pkt 1; § 67 ust. 8 pkt 1; § 68 ust. 8 pkt 1; § 35 ust. 8 pkt 1; § 36 ust. 8 pkt 1; § 37 ust. 8 pkt 1; § 38 ust. 8 pkt 1; § 39 ust. 8 pkt 1; § 40 ust. 8 pkt 1; § 41 ust. 8 pkt 1; § 48 ust. 8 pkt 1; § 49 ust. 8 pkt 1; § 61 ust. 7 pkt 1; § 46 ust. 1 pkt 4; § 47 ust. 5 pkt 4; § 73 ust. 3; § 74 ust. 3; § 76 ust. 4 planu, stanowiące, iż:

- w strefach ekspozycji związanych z zabudową, obowiązuje wykonanie studium krajobrazowego dla udokumentowania, że projektowane budynki nie będą miały negatywnego wpływu na wgląd na Stare Miasto,
- określone na rysunkach planu zasady organizacji dojazdu nie są jednoznaczne z ich lokalizacją i będą przedmiotem rozstrzygnięć w postępowaniu realizacyjnym dla wyboru optymalnego usytuowania drogi dojazdowej z wykluczeniem ich realizacji wzdłuż ciągów zieleni parkowej,

- dla terenów określonych w ust. 1 ustala się możliwość korekty linii rozgraniczających na etapie projektu budowlanego, bez prawa zwięzania pasów drogowych,
- dopuszcza się niezbędne korekty linii rozgraniczających ciągu na etapie opracowania projektu budowlanego dla minimalizacji spadków podłużnych oraz ochrony starodrzewia,
- dopuszcza się poszerzenie pasa drogowego, jeżeli pozwalają na to aktualne warunki realizacyjne i nie zostanie naruszony interes stron,
- dopuszcza się niezbędne korekty linii rozgraniczających ciągów G-Kdp na etapie opracowania projektu budowlanego,
- dopuszcza się możliwość niezbędnego przesunięcia linii rozgraniczających pomiędzy terenami A1 MW, A1-ZP, A1-UT3 oraz A1-MW, A1-ZP i A1-UT2 dla umożliwienia estetycznej kompozycji zabudowy, bez prawa ograniczenia ustalonej szerokości pasa zieleni urządzonej, a także przewidujących wyposażenie w infrastrukturę techniczną jej modernizacji i uzupełnień oraz budowy przyłączy w zakresie wody, energii elektrycznej, gazu, telefonii oraz kanalizacji sanitarnej i deszczowej należy wykonać wg warunków technicznych określonych przez poszczególnych gestorów sieci lub w oparciu o opracowania branżowe, lokalizacji potrzebnej do zasilania przedsięwzięcia inwestycyjnego stacji transformatorowej, w oparciu o warunki techniczne wydane przez gestora sieci, na terenie inwestora lub za zgodą stron, na terenach przyległych.

W treści kwestionowanych zapisów Rada Miejska wprowadziła normy o charakterze otwartym, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych jednostronnie przez podmioty trzecie, biorące udział w procesie realizacji inwestycji. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia w życie planu. Odnosząc się do zapisów § 13 ust. 3, § 22 oraz § 61 ust. 9 pkt 2 planu stanowiących że:

- Burmistrz inicjuje działania na rzecz skoordynowania rozwoju wszystkich elementów infrastruktury technicznej w zakresie wynikającym z obowiązującego prawa,
- Burmistrz zapewni opracowanie zasad organizacyjnych i technicznych w oparciu o przyjęte przez Radę Miejską przepisy odrębne,
- zagospodarowanie i unieszkodliwianie odpadów odbywać się będzie w zakładzie poza obszarem planu,

- ustala się obowiązek zapewnienia przez Burmistrza opracowania programu likwidacji funkcji mieszkaniowej, z koniecznością zabezpieczenia co najmniej równorzędnych lokali mieszkalnych dla mieszkańców zamieszkałych w budynku przy ul. Wojska Polskiego 31, alternatywnie odszkodowania pieniężne,

Wojewoda wskazał, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być ujmowane 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. Dodał, że zapis § 61 ust. 9 pkt 2 wykracza poza zakres ustaleń planu wynikający z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem plan nie reguluje kwestii skutków finansowo-prawnych uchwalenia planu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Ławy wskazał, że Gmina Miejska Ława uznaje za zasadne zarzuty przedstawione w skardze, z wyjątkiem obejmującym zaskarżenie § 61 ust. 9 pkt 1 uchwały. Podniósł, że przepis § 61 ust. 9 pkt 1 nie narusza prawa w sposób rażący, a żądanie jego uchylecia jest częściowo bezzasadne. Przyjęcie ww. przepisu było motywowane koniecznością naprawienia błędu popełnionego w trakcie prywatyzacji Zakładów Przemysłu Ziemniaczanego, polegającego na sprzedaży budynku administracyjnego, w którym były urządzone mieszkania. Zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego dla obszaru całego miasta, dla terenów przemysłu i składów ustanowiono zakaz wprowadzania wszelkich funkcji mieszkaniowych dla wyeliminowania kolizji z bieżącymi i zmiennymi w czasie formami i rodzajami produkcji i składowania.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sędem Administracyjnym w Olsztynie w dniu 19 marca 2015 r. pełnomocnik Wojewody wskazał, że § 61 ust. 9 pkt 1 uchwały jest konsekwencją ustaleń § 61 ust. 2 pkt 3 uchwały wskazującego na tymczasowość funkcji na tym terenie.

Wojewódzki Sęd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 – 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako:

p.p.s.a.), odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy. Sprawując kontrolę działalności administracji publicznej sądy administracyjne stosują środki określone w ustawie (art. 3 § 1 p.p.s.a.), zaś uprawnione są do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, nie będąc przy tym związane zarzutami oraz wnioskami skargi, a także powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.), zaś odbywa się co do zasady z uwzględnieniem przepisów obowiązujących w dacie uchwalania aktu prawa miejscowego. Sądowa kontrola legalności aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ogranicza się jedynie do badania ich zgodności z prawem, nie może natomiast dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych rozstrzygnięć.

Skarga w niniejszej sprawie została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 u.s.g. Powołana ustawa, która ma charakter regulacji szczególnej w stosunku do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wprowadzając wymóg wyczerpania środków zaskarżenia przed wnoszeniem skarg na uchwały lub zarządzenia organu gminy (art. 101 ust. 1 u.s.g.), nie przewiduje jednak takowego obowiązku w przypadku skarg składanych w trybie art. 93 ust. 1 przez organ nadzoru. Wniesienie skargi w tym trybie nie jest też ograniczone żadnym terminem (tak NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2005 r., II OSK 320/05, publ. ONSAiWSA z 2006 r., nr 1, poz. 7).

Zaskarżona uchwała nie podlegała dotąd sądowej kontroli legalności, stąd rozpoznawana jest w granicach określonych w art. 134 § 1 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06). W przedmiotowej sprawie wiążącym przedmiotem zaskarżenia jest uchwała w zakwestionowanej części, natomiast charakteru wiążącego nie mają wnioski i zarzuty skargi oraz powołana podstawa prawna. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (tak np. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 85/11, zam. zb. LEX nr 896586).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r. poz. 647, z późno zm., dalej jako: u.p.z.p.), 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. Powołany

przepis stanowi *lex specialis* wobec art. 91 u.s.g., zaś ustanawia dwie odrębne przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08). Przesłanka materialnoprawna (naruszenie zasad) wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę nieważności uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa, a nie naruszenie istotne.

Zasady sporządzania planu w doktrynalnym ujęciu interpretowane są jako wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ. Dotykają one problematyki związanej ze sporządzaniem planu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki – art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust.1), zakresu jego ustaleń lub inaczej - przedmiotu planu (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także zasadniczych standardów dokumentacji planistycznej. W doktrynie i orzecznictwie akcentuje się trafnie, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, Z. Niewiadomski (red.): Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa C.H. Beck 2005 s. 160 i s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ramach dokonywanej kontroli legalności zaskarżonej uchwały nie stwierdzono naruszenia przepisów o właściwości.

Zarzuty skargi zasługują jednak na uwzględnienie co podnoszonego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Ujawnione w ramach dokonywanej kontroli uchybienia z uwagi na ich charakter oraz zakres dotyczą liczych zagadnień, bez właściwej regulacji których nie jest możliwe legalne stosowanie zaskarżonej uchwały nawet w części. Wskazane niżej naruszenia prawa są zatem podstawą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, z przyczyn wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że znaczenia przyporządkowane terminom: linia brzegowa, obiekt tymczasowy, przystań wodna czy zrównoważony rozwój zostały już zdefiniowane odpowiednio w ustawie : Prawo wodne, Prawo

budowlane, o żegludze śródlądowej, Prawo ochrony środowiska. Słusznie wskazał Wojewoda, że redagowanie tych definicji inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi rażące ruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 170/10, LEX nr 597353) zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w graniach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Powołane powyżej definicje, nie tylko powtarzają definicje ustawowe, ale także w sposób niedopuszczalny modyfikują je, co powoduje ich nieważność.

Zgodzić się należy z Wojewodą, że regulacja w § 10 ust. 3 pkt 1- pkt 2; § 10 ust. 4 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. b; § 20 ust. 5 pkt 1; § 23 ust. 5 pkt 2, § 26 ust. 5 pkt 2, § 36 ust. 5 pkt 3, § 61 ust.5 pkt 2 skarżonej uchwały - wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego - zgodnie z art.15 ust.2 u.p.z.p. - zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie. Trafnie organ nadzoru odwołuje się do przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zgodnie z którym 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. Z przytoczonych przepisów wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta jednak nie oznacza 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, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań związanych z współdziałaniem między organami administracji publicznej poprzez konieczność uzyskania uzgodnień, wytycznych, itp., jak również nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku uzyskania uzgodnień i wytycznych, które wykraczają poza zakres kwestii podlegających uzgodnieniu wskazanych w ustawie.

Zasadne jest także odwołanie się organu nadzoru do regulacji określonej w art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. I tak ust. 1 tegoż przepisu stanowi, że 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. Pozwolenie na rozbiórkę obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków (art. 39 ust. 2 ustawy). Z kolei w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Powyższy przepis rangi ustawowej, określający w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno–budowlanej, w żadnym razie nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest nadto rozszerzenie zakresu jego normowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej.

W tym kontekście wskazać należy, że w art. 36 w/w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - ustawodawca określił w sposób enumeratywny te wszystkie przypadki dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co też oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania owego pozwolenia. Skoro zatem materia ta została

w sposób kompletny uregulowana przepisami ustawy, to brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w aktach prawa miejscowego. Oczywiście za jedną z form ochrony zabytku uznaje się ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednakże ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a po drugie winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.

Zatem rozszerzenie wymogu uzgodnienia z organem nadzoru konserwatorskiego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ uchwałodawczy i skutkuje stwierdzeniem nieważności cyt. wyżej zapisów uchwały. Skoro bowiem Rada nie była w świetle obowiązujących przepisów prawa upoważniona do podjęcia tychże regulacji, uchybieniem byłoby pozostawienie w obrocie prawnym postanowień podjętych bez podstawy prawnej.

Przedstawione wywody prowadzą do wniosku, że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały 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.

Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego 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. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu i nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ. Zasadnie wskazał Wojewoda, że w § 10 ust. 4 pkt 2 lit. b; § 12 ust. 8; § 13 ust. 2; § 18 ust 4 zd. 2; § 23 ust. 2 pkt 3; § 23 ust. 8 pkt 1; § 24 ust.8 pkt 1; § 25 ust. 8 pkt 1; § 26 ust. 8 pkt 1; § 31 ust. 8 pkt 1; § 55 ust. 8 pkt 1, § 56 ust. 7 pkt 1; § 60 ust. 7 pkt 1; § 62 ust. 8 pkt 1; § 63 ust. 8 pkt 1; § 64 ust. 8 pkt 1; § 65 ust. 8 pkt 1;

§ 66 ust. 8 pkt 1; § 67 ust. 8 pkt 1; § 68 ust. 8 pkt 1; § 35 ust. 8 pkt 1; § 36 ust. 8 pkt 1; § 37 ust. 8 pkt 1; § 38 ust. 8 pkt 1; § 39 ust. 8 pkt 1; § 40 ust. 8 pkt 1; § 41 ust. 8 pkt 1; § 48 ust. 8 pkt 1; § 49 ust. 8 pkt 1; § 61 ust. 7 pkt 1; § 46 ust. 1 pkt 4; § 47 ust. 5 pkt 4; § 73 ust. 3; § 74 ust. 3; § 76 ust. 4 Rada Miejska wprowadziła normy o charakterze otwartym, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych jednostronnie przez podmioty trzecie, biorące udział w procesie realizacji inwestycji. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia w życie planu (por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 1334/12). Przykładem normy o charakterze otwartym jest także § 61 ust. 9 pkt 1 zd. 1, do średnika w brzmieniu „ustala się obowiązek zapewnienia przez Burmistrza opracowania programu likwidacji funkcji mieszkaniowej z koniecznością zabezpieczenia co najmniej równorzędnych lokali mieszkalnych dla mieszkańców zamieszkałych w budynku przy ul. Wojska Polskiego 31; ”, skoro uprawnienie do określenia w przyszłości przeznaczenia tegoż terenu przeniosła na Burmistrza.

Niedopuszczalnym jest także zamieszczenie w treści planu postanowień co do sposobu finansowania przyszłych inwestycji na terenie objętym planem (§ 61 ust. 9 pkt 1 zd. 1, po średniku uchwały w brzmieniu „ alternatywnie odszkodowania pieniężne. ”). Postanowienie takie jest niezgodne z przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która określa granice regulacji prawnej zawartej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także z charakterem norm prawnych, do jakich należą te plany. Normy te określają cele, które winny być osiągnięte, lecz nie wskazują środków koniecznych do ich realizacji. (wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2007r., II OSK 219/07, LEX nr 341273). W tym też zakresie Gmina Miejska Ława przychyliła się do zarzutu skargi.

Podzielić należy pogląd organu nadzoru, że przepisy planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Natomiast plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie. Wobec tego już tylko z tego względu brak jest podstaw, aby zapisy § 13 ust. 3, § 22 oraz § 61 ust. 9 pkt 2, mające mieć charakter informacyjny, znajdowały się w treści zaskarżonego planu. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi

Sygn. akt II SA/OI 70/15

naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Mając powyższe na uwadze Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt. II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

