



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 1 lutego 2024 r.

Poz. 921

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.59.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXXIX/506/2023 Rady Miejskiej w Dobrym Mieście z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Dobre Miasto w rejonie wsi Smolajny-Majątek w części, tj. :**

- § 10 pkt 1:

lit. a tiret pierwsze w zakresie wyrazów „1IW”,

lit. c tiret pierwsze w zakresie wyrazów „1IW, 2IW”;

- § 10 pkt 2 lit. d, e, f, g, i, j;

- § 13 pkt 7;

- § 15 pkt 3;

- w § 23 w tabeli wers 11 kolumna pierwsza w zakresie wyrazów „1ZN, 2ZN,3ZN,4ZN,5ZN” oraz kolumna druga pkt 5 oraz wers 12.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2023 r., Rada Miejska w Dobrym Mieście, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Dobre Miasto w rejonie wsi Smolajny-Majątek.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 r.

W odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zasady i tryb ich sporządzania określa ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej upzp.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Dlatego też, mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 upzp, 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 upzp, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał rady gminy w sprawie planu miejscowego w całości lub w części stanowią:

- istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,
- istotne naruszenie trybu jego sporządzania,
- a także naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa z uwagi na naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Zasady sporządzania planu zostały określone w art. 15 upzp. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zgodnie z którym ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają m.in. zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Określenie wszystkich wymienionych parametrów powinno być dokonane w sposób precyzyjny dla wszystkich terenów w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba bowiem pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowany do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców.

W tym miejscu wskazania wymaga, że wskaźniki zabudowy należy określić dla wszystkich terenów, na których dopuszczona jest zabudowa z uwzględnieniem ich charakteru. Powyższe potwierdza stanowisko judykatury zawarte w wyrokach: WSA w Lublinie z dnia 22 listopada 2022 r., znak: II SA/Lu 525/22 czy WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2023 r., znak: II SA/Bk 907/22.

Tymczasem jak wynika z § 23 wers 11 kolumna druga uchwały zawierającego ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami 1ZN, 2ZN, 3ZN, 4ZN, 5ZN, 6ZN, 7ZN w pkt 4 wprowadzono zakaz zabudowy jedynie na terenach 6ZN i 7ZN. W myśl regulacji § 16 pkt 2-4 oznacza to, że na pozostałych terenach dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejących oraz budowę nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a w związku z tym elementem koniecznym jest określenie wskaźników zagospodarowania terenu w zakresie adekwatnym do ustaleń planu, co w niniejszym przypadku oznacza konieczność wskazania maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Natomiast w ustaleniach dla terenów 1IW, 2IW, 3IW gdzie uwzględniono istniejącą i możliwość nowej zabudowy (pkt 3) określając maksymalną wysokość zabudowy, nie określono pozostałych wskaźników, w tym przypadku również co najmniej minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej.

Podkreślenia wymaga, że art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 ustawy skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzi do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalności (por. wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293).

Biorąc pod uwagę powyższe należy również stwierdzić nieważność § 10 pkt 1 lit. a tiret pierwsze w zakresie wyrazów „1IW” oraz lit. c tiret pierwsze w zakresie wyrazów „1IW, 2IW”, a także § 13 pkt 7 i § 15 pkt 3.

Naruszeniem zasad sporządzania planu jest również przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie określenia zasad ochrony zabytków w § 10 pkt 2 lit. d, e, f oraz i.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W § 4 pkt 5 rozporządzenia określono, że 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. Z kolei jak wynika z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.) w strategiach, analizach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy

realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu. Wskazania wymaga, że regulacje te wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Adresat upoważnienia nie może zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

Ponadto zestawiając ze sobą regulacje ustawy z postanowieniami § 10 pkt 2 lit. g oraz lit. j uchwały należy stwierdzić, że regulacje te stanowią modyfikację aktów wyższego rzędu, tj. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Modyfikowanie regulacji ustawowych (a nawet ich powtarzanie i uzupełnienie) przez przepisy uchwały jest zaś prawnie niedopuszczalne. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia

25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Należy zatem wskazać, iż zasady prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru reguluje ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, która reguluje również zasady prowadzenia robót budowlanych przy obiektach zabytkowych ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski