



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 lutego 2014 r.

Poz. 725

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.42.2014 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 12 lutego 2014 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność** § 6 pkt 5, § 8 ust. 2 uchwały w części dotyczącej zapisu „wprowadza się obligatoryjny nakaz podłączenia wszystkich obiektów budowlanych do sieci kanalizacyjnej”, § 8 pkt 4, § 9 ust. 2, § 13 ust. 1 w zakresie zapisu: „a w szczególności dotyczące: „zachowania i ochrony zbiorników wód powierzchniowych wraz z pasem roślinności okalającej, poza rowami melioracyjnymi ” oraz „utrzymanie i wprowadzenie zadrzewień i szuwarów wokół zbiorników wodnych”...”, § 16 ust. 2 pkt 1 w zakresie zapis „odprowadzenie ścieków kanalizacją sanitarną do oczyszczalni ścieków w Rynie ” oraz § 16 ust. 6 pkt 3 **uchwały Nr XXXV/298/2013 Rady Miejskiej w Rynie z 30 grudnia 2013r.** w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu usług turystycznych i rekreacji indywidualnej, położonego w obrębie geodezyjnym Rybical, w rejonie wsi Skorupki.

Uzasadnienie:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie powołując się na art. 20 ust. 1w związku z art. 14 ust. 8, art. 15, art. 29 oraz art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 poz. 647 z późn. zm.) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu usług turystycznych i rekreacji indywidualnej, położonego w obrębie geodezyjnym Rybical, w rejonie wsi Skorupki.

Zdaniem organu nadzoru uchwała nr XXXV/298/2013, części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl 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, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Stwierdzić należy, że 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. 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.

Dodać trzeba, że w myśl 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.

W świetle powyższego niezgodnym z prawem jest § 16 ust. 6 pkt 3 w/w uchwały zakładający, że „... stosownie do potrzeb dopuszcza się zmianę lokalizacji wyznaczonych i lokalizację nowych stacji

transformatorowych”. Na rysunku planu wskazano tereny oznaczone symbolem „E – Tereny stacji transformatorowych SN I NN”. Zapis ten § 16 ust. 6 pkt 3 w/w uchwały stanowi normę otwartą i umożliwia dowolnie zmianę lokalizacji terenów E, a tym samym zmianę przeznaczenia dowolnego fragmentu planu dla którego ustalono inne przeznaczenie. W świetle powyższego w/w zakwestionowany przepis uchwały nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według ustaleń w nim zawartych dopuszczono, w całym obszarze opracowania planu, lokalizację bliżej nieokreślonych obiektów budowlanych związanych z łącznością. Należy zatem stwierdzić, że w/w ustalenia planu są nieczytelne i mogą doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Mając na uwadze funkcję regulacyjną planu miejscowego, 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 jednoznacznie określenie przeznaczenia terenów oraz sposób zagospodarowania danego terenu. 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 (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyroku z dnia 16 czerwca 2008r., sygn. II SA/Kr 407/08).

Zakwestionowane muszą być ponadto:

- § 6 pkt 5 uchwały definiujący pojęcie terenu biologicznie czynnego, przez co należy „... rozumieć powierzchnię gruntu rodzimego oraz wodę powierzchniową, a także 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów nie mniejszej niż 10 metrów², urządzonej jako trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną wegetację o powierzchni”, gdyż w/w sformułowanie przedmiotowego terminu odbiega od definicji określonej § 3 pkt 22 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 z późn. zm.);

- § 8 pkt 4 uchwały zakładający, że „... odpady komunalne należy gromadzić w szczelnych pojemnikach (w wydzielonych miejscach) na poszczególnych działkach, z możliwością selektywnej zbiórki odpadów, okresowy wywóz odpadów na podstawie stosownych umów na składowisko (docelowo do zakładu unieszkodliwiania odpadów) zgodnie z zasadami utrzymania czystości i porządku w gminie, wynikającymi ze stosownych przepisów gminnych oraz ustawy o odpadach” - gdyż, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012. poz. 391 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013, poz. 21) rodzaj i minimalna pojemność pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, warunki rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym uregulowane winny być w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie, a nie w planie zagospodarowania przestrzennego, ponadto z w/w regulacji wynika również, że gminy są zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a zatem Rada wykroczyła poza podstawę prawną.

- § 9 ust. 2 stanowiący, iż „...w przypadku odkrycia podczas prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, przedmiotu, co do którego będzie przypuszczenie, że jest zabytkiem, należy wstrzymać roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć przedmiot, zabezpieczyć przy użyciu dostępnych środków ten przedmiot i miejsce jego odkrycia oraz niezwłocznie zawiadomić o tym Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a jeżeli nie jest to możliwe to Burmistrza Miasta i Gminy Ryn” - w cytowanym przypadku Rada nie jest uprawniona do regulowania w/w kwestii. 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 dotyczącym prowadzenia robót budowlanych, to ustawa z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) oraz prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem. Ponadto przedmiotowy zapis stanowi powtórzenie regulacji art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;

- § 13 ust. 1 uchwały w części dotyczącej zapisu: „..... a w szczególności dotyczące: „zachowania i ochrony zbiorników wód powierzchniowych wraz z pasem roślinności okalającej, poza rowami melioracyjnymi ” oraz „ utrzymanie i wprowadzenie zadrzewień i szuwarów wokół zbiorników wodnych”...” – w w/w przypadku Rada również nie posiada kompetencji prawotwórczych, gdyż winny być one określone w uchwale Sejmiku Województwa, co miało w tym przypadku miejsce. Zauważyć również trzeba, że zapisy te stanowią cytat fragmentów norm zawartych w uchwale nr XXII/430/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 listopada 2012r. w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2013r., poz. 139).

Podsumowując powyższe wskazać trzeba ponadto, że w/w zapisy uchwały, stanowią bądź powtórzenia zapisów bądź powtórzenie i modyfikację obowiązujących przepisów normatywnych.

Mając powyższe na względzie zauważyć trzeba, iż z normatywnego charakteru aktów wydawanych przez organy stanowiące gminy wynika konieczność formułowania ich postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, co oznacza, że w ich treści mogą znaleźć się regulacje znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Muszą one być zgodne z przepisami i ponadto nie powinny powtarzać ani też modyfikować kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych. A zatem w związku z tym inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009r., sygn. akt II SA/GI 522/09). Dodać ponadto trzeba, że wskutek powtórzenia regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego 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 (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 września 2011r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Wobec tego należy stwierdzić, że użyte w uchwale pojęcia, zdefiniowane procedury powinny odwoływać się do przepisów odrębnych, w których pojęcia te zostały już zdefiniowane lub w ogóle ich nie definiować na potrzeby niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru wyeliminowania z obrotu prawnego wymagają ponadto § 8 ust. 2 uchwały w części dotyczącej zapisu „..... wprowadza się obligatoryjny nakaz podłączenia wszystkich obiektów budowlanych do sieci kanalizacyjnej” oraz § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, którym Rada ustaliła, że „..... odprowadzenie ścieków kanalizacją sanitarną do oczyszczalni ścieków w Rynie ”. Przy ocenie w/w przepisów powtórzyć trzeba, że władztwo planistyczne gminy nie pozwala na dowolność przy ustalaniu planu miejscowego. Każde istotne ograniczenie prawa własności musi mieć odpowiednie uzasadnienie (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 11 kwietnia 2012r., sygn. akt II SA/Gd 21/12). Zauważyć w tym miejscu trzeba, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw (patrz wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001r., K 27/00, OTK 2000, nr 2, poz. 29). Zatem ograniczając własność Rada Miejska w Rynie poprzez niedopuszczenie cytowanymi powyżej regulacjami rozwiązań tymczasowych i alternatywnych, zobligowana była rozważyć, czy jest to konieczne dla ochrony wartości, którymi się kierowała. Winna była także rozważyć, czy wartości te można chronić w inny sposób; mniej dolegliwy, czego Rada nie uczyniła.

Dodać trzeba, że zgodnie z § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) przewiduje możliwość innego, niż podłączenie do sieci kanalizacyjnej, sposobu zaopatrzenia budynku w wodę. Działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. Jednakże stosownie do § 26 ust. 3 w/w rozporządzenia, w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 sierpnia 2013r., sygn. akt II SA/Wr 406/13).

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Jan Maścianica
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski