

14. 03. 2019

DATA WYSTĄPIENIA

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, 8 marca 2019 r.

PN.4131. 116 .2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr III/36/19 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Ryn w części obejmującej działkę ewidencyjną o nr geodezyjnym 31/19 w części dotyczącej § 2 ust. 1 pkt 11, § 8 pkt 1, § 12 ust. 7.**

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Rynie, powołując się na art. 29 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2018 poz. 1945 z późn. zm.), w związku z uchwałą Nr XXXV/252/17 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Ryn uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Ryn w części obejmującej działkę ewidencyjną o nr geodezyjnym 31/19.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób rażący narusza prawo.

Za niedopuszczalną pod względem prawnym uznać należy regulację § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały III/36/19, która przewiduje, że ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o zabudowie – należy przez to rozumieć istniejące lub projektowane budynki lub zespoły budynków.

Rada definiując ww. pojęcie pominęła jednak fakt, iż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1549/08). Oznacza to, że pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13). Tym samym, przedmiotowy przepis nie może ostać się w obrocie prawnym.

Dodać ponadto trzeba, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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.

Maksymalna wysokość zabudowy, realnie przekłada się na korzystanie przez właściciela nieruchomości z prawa zabudowy poprzez wybudowanie na nieruchomości obiektu budowlanego. Wartość ta może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów, i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego, czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości. Wobec tego ochrona prawa osób trzecich do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest także przejawem ochrony ich prawa własności. Bowiem w toku realizacji inwestycji może dochodzić do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości (patrz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt KP7/09)).

Oznacza to, że organ stanowiący, określając przedmiotową wartość (maksymalną wysokość zabudowy), kierując się powyższymi wytycznymi, winien zakreślić przewidywane gabaryty obiektów budowlanych, które mogą pojawić się na danym terenie. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Określając w § 15 ust. 3 pkt 3 uchwały, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług podstawowych 1.MW(U), czyli dla obszaru całego planu, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy – wskazano granicę 16,0 m, lecz nie więcej niż 4 kondygnacje nadziemne (lit a), dla budynków gospodarczych i garażowych – granicę 6,0 m.

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że uchwała na całym obszarze objętym planem dopuszcza lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej (np. niewykluczone są maszty telekomunikacyjne itp.). Pozostawienie w obrocie prawnym przyjętej § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały III/36/19, definicji zabudowy (ograniczającej się jedynie do budynków) oznaczałoby, że dla wskazanych powyżej obiektów i urządzeń nie określono maksymalnej wysokości zabudowy, co z kolei uznane musiałoby być za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i przesądzało o konieczności wyeliminowania w całości przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Rada, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, również

innymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

W § 8 pkt 3 uchwały, Rada postanowiła, że na obszarze strefy, o której mowa w pkt 1, roboty ziemne które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Przytoczona regulacja stanowi powtórzenia i modyfikację zapisów aktu wyższego rzędu, tj. art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Obowiązki dotyczące badań archeologicznych określa art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r., poz. 2067). Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Obowiązek przeprowadzenia zatem prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Z powyższego wynika, iż kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu - ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada wprowadzając kwestionowany przepis, określiła zatem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materię już uregulowaną w art. 31 ww. ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w sposób odmienny, co stanowi istotne naruszenie prawa i prowadzi do przekroczenia władztwa planistycznego przez gminę.

Niedopuszczalne jest, by kwestie kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, były ponownie, odmiennie ustalane w planie miejscowym. Takie działanie Rady Miejskiej stanowi nieuprawnioną próbę modyfikacji 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 (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

Wyeliminowania z obrotu prawnego wymaga również § 12 ust.7 uchwały, zgodnie z którym w zakresie zaopatrzenia w ciepło: dopuszcza się zaopatrzenie w ciepło z indywidualnych urządzeń zasilanych paliwem gazowym, olejem opałowym

o niskiej zawartości siarki (do 0,3%), energią elektryczną (pkt 1 lit. a), urządzeń kogeneracyjnych (pkt 1 lit. b) lub, odnawialnych źródeł energii wykorzystujących w procesie przetwarzania energię promieniowania słonecznego lub geotermalną (pkt 1 lit. c) oraz w myśl którego zakazuje się realizacji nowych źródeł ciepła opalanych węglem (pkt 2).

Cytowana regulacja stanowi o zawężeniu źródeł zaopatrzenia w ciepło na terenie objętym planem. Rada gminy nie może jednak wprowadzać obostrzeń w tym zakresie, gdyż ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.), w art. 96 przewiduje iż to sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Tym samym, przedmiotowymi przepisami Rada Miejska w Rynie w sposób nieuprawniony wkroczyła w kompetencje organu stanowiącego województwa.

Mając na względzie powyższe okoliczności orzeczono 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.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Rynie;
2. Burmistrz Rynu.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki