Wrocław, 7 czerwca 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.48.2.2019.JW1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

wprowadzenia do wyliczenia w § 9 pkt 2 we fragmencie „dla którego ustala się", § 9 pkt 2 lit. a, b, c i d, wprowadzenia do wyliczenia w § 9 pkt 3 we fragmencie „dla którego ustala się" oraz § 9 pkt 3 lit. a i b uchwały nr VIII/81/19 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadnienie

Rada Miejska Karpacza, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 24 kwietnia 2019 r. uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 maja 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że wprowadzenie do wyliczenia w § 9 pkt 2 we fragmencie „dla którego ustala się", § 9 pkt 2 lit. a, b, c i d, wprowadzenie do wyliczenia w § 9 pkt 3 we fragmencie „dla którego ustala się" oraz § 9 pkt 3 lit. a i b zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy i § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej także jako: rozporządzenie, oraz w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków (przekroczenie kompetencji prawodawczej).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części.

Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Miejskiej Karpacza narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w częściach opisanych na wstępie.

W § 9 pkt 2 i 3 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 4 rozporządzenia. W rozporządzeniu 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.

Zakres kompetencji prawodawczej jakim dysponuje organ stanowiący gminy w odniesieniu do zabytków odnosi się zatem do: 1) obiektów i 2) terenów – które powinny zostać w planie miejscowym określone, a ponadto – tylko w odniesieniu do terenów – możliwe jest ustalenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu.

Regulacja ta spójna jest z unormowaniami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz 3) parków kulturowych. Ta ogólna wytyczna nakazująca ochronę zabytków została przy tym sprecyzowana w formie normy kompetencyjnej w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez wskazanie, że w planie miejscowym 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 prawodawcza wynikająca z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwala zatem na ustalenie stref konserwatorskich, a w ramach tych stref ograniczeń, zakazów i nakazów.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że w planie miejscowym można ustanowić nakazy, zakazy i ograniczenia, które muszą być jednak odnoszone do terenów chronionych (stref konserwatorskich).

Tymczasem w § 9 pkt 2 i 3 uchwały zostały wprowadzone ustalenia planistyczne odnoszące się do konkretnych budynków (położonych przy ul. Parkowej 2 oraz Konstytucji 3 Maja 43). Do dokonywania takich, zindywidualizowanych regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska Karpacza upoważniona zaś nie jest. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i – choć wykazuje się on na tle innych aktów prawa miejscowego daleko idącą specyfiką regulacji – musi być kształtowany zgodnie z podstawowymi zasadami prawodawczymi. Plan miejscowy nie może zatem zawierać norm indywidualno-konkretnych odnoszących się do poszczególnych nieruchomości, gdyż takie normy są domeną rzeczowych aktów administracyjnych.

Powoływane wyżej regulacje ustawowe wyraźnie wskazują, że normy związane z ochroną zabytków mogą być w planie miejscowym ustalane dla poszczególnych terenów ujmowanych w strefy ochrony konserwatorskiej, nie zaś odnosić się do indywidualnie określonych zabytków nieruchomych będących budynkami. Budynki mogą być w planie jedynie określone, tj. wskazane (co nastąpiło we wprowadzeniach do wyliczenia w § 9 pkt 2 i 3 uchwały).

Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia, a także regulowaną w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z tym, że dopuszczenie ustaleń planistycznych sformułowanych dla poszczególnych budynków nie jest możliwe, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 i 3 uchwały we wskazanych fragmentach.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały został podjęty z nieistotnym naruszeniem art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), tj. nie skutkującym stwierdzeniem nieważności tej części uchwały. W przepisie tym – dla terenu 1UT – sformułowano bowiem zakaz lokalizacji wjazdu do garażu podziemnego od strony ul. Konstytucji 3 Maja.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy jest zatem określenie warunków powiązania terenów objętych planem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Niemniej jednak ustalenia te nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie zaś z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego

budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwolenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu. Brak jest jednocześnie podstaw do tego, aby ograniczać organ właściwy w sprawie lokalizacji zjazdu poprzez ustalanie zakazu ich lokalizacji na teren nieruchomości w określonych miejscach. Podkreślić przy tym należy, że zakaz „lokalizacji wjazdu" nie jest zakazem zabudowy, do ustalenia którego upoważniona został organ stanowiący gminy ustanawiający plan miejscowy, a jednocześnie nie mieści się w granicach możliwych ustaleń dotyczących układu komunikacyjnego.

Dla oceny charakteru naruszenia istotne znaczenie ma odniesienie się przez Radę Miejską Karpacza do „wjazdu" do garażu podziemnego, nie zaś bezpośrednio do „zjazdu", co pozwala na odróżnienie sformułowanego w uchwale zakazu od zakazu lokalizacji „zjazdu" w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. W tym kontekście – i tylko w związku z lokalnymi uwarunkowaniami dotyczącymi terenu objętego planem – możliwe jest przyjęcie, że naruszenie prawa dokonane w § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały jest nieistotne.

Co ważne, wprowadzanie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazań co do wjazdu do garażu nie może naruszać autonomiczności trybu postępowania administracyjnego dla lokalizacji zjazdu. Tym samym ww. wskazanie, co do nieistotności naruszenia możliwe jest do utrzymania jedynie przy zastosowaniu wykładni prowadzącej do całkowitego oddzielenia zakazu lokalizacji wjazdu do garażu podziemnego od kwestii lokalizacji zjazdu od ul. Konstytucji 3 Maja, w przedmiocie której mogą rozstrzygać wyłącznie właściwe organy w przewidzianym do tego trybie administracyjnym.

Odwołując się zatem do zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), wskazać trzeba, że zgodnie z tą zasadą kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Przy uwzględnieniu powołanej zasady proporcjonalności i okoliczności faktycznych, a także możliwej wykładni „proustawowej", w ocenie organu nadzoru wskazane naruszenie nie powoduje nieważności § 14 ust. 1 pkt 5 uchwały.

Podkreślić przy tym należy, że dokonana ocena w zakresie nieistotności naruszenia ma charakter indywidualny, zaś wprowadzanie analogicznej regulacji do innych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które będą podejmowane przez Radę Miejską Karpacza może skutkować uznaniem jej za istotnie naruszającą prawo, a w konsekwencji stwierdzeniem jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak