

Szczecin, dnia 13 maja 2010 r.

NK.4.SA.0911/ 44/10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 175 poz. 1457, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241)

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 2 uchwały Nr LIII/384/2010 Rady Miejskiej w Dębnie z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie: *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dębno – teren bazy magazynowej ropy naftowej „Barnówko”*.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2010 r. Rada Miejska w Dębnie podjęła uchwałę Nr LIII/384/2010 w sprawie: *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dębno – teren bazy magazynowej ropy naftowej „Barnówko”*.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż postanowienia zawarte w **§ 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 2** w sposób istotny naruszają obowiązujące prawo.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zgodnie z którym *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały*.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jednostki samorządu terytorialnego, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. wyżej ustawy), jest zaliczony przez Konstytucję do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą one modyfikować regulacji zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu.

W § 5 kwestionowanej uchwały Rada zawarła ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, do czego bez wątplenia miała kompetencję zgodnie z postanowieniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis § 5 ust. 1 uchwały Nr LIII/384/2010 stanowi, iż w obszarze planu znajduje się zaewidencjonowane stanowisko archeologiczne 77/AZP: 44-07/7, wokół którego ustanawia się strefę ograniczonej ochrony konserwatorskiej VII, polegającej na prowadzeniu inwestycyjnych badań archeologicznych w przypadku podejmowania prac ziemnych. Postanowieniami § 5 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały Rada wprowadziła obowiązek uzgadniania i opiniowania w tejże strefie wszelkich poczyną inżynierskich, budowlanych i innych przez służbę ochrony zabytków oraz każdorazowego wystąpienia o szczegółowe wytyczne konserwatorskie i opinie przed podjęciem decyzji o jakichkolwiek działaniach. Wskazany zapis sprzeczny jest z unormowaniami zawartymi zarówno art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, który wymienia enumeratywnie obowiązkowe elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który ustala obowiązujące standardy przy zapisywaniu ustaleń projektu planu dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Ustalenia te powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Wszystkie normy dotyczące zasad ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej winny znaleźć odzwierciedlenie w miejscowym planie.

Zatem, skoro ustawodawca wyposażył w kompetencję do uchwalenia planu radę gminy i nakazał to czynić poprzez przeprowadzenie określonej procedury, żaden inny organ nie może tej kompetencji od rady przejąć. Należy zauważyć, iż niedopuszczalne jest takie działanie rady, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych decyzji (wyrażenia zgody) przez inny organ w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur i uzależniających realizację ustaleń planu od uzyskania dodatkowych wymogów w postaci opinii, czy uzgodnień jest nieprawidłowe z punktu widzenia obowiązujących

przepisów prawa i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tego rodzaju czynności uzależniające realizację ustaleń planu miejscowego od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach określonych przez inne organy winny być podejmowane na etapie konstruowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie po jego uchwaleniu.

W przedmiotowej sprawie wskazać należy, że zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) *projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków*. Sam plan natomiast winien zawierać w swej treści wyłącznie normy o charakterze materialno-prawnym i ściśle określone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może zawierać norm otwartych. Rada wprowadzając takie regulacje umożliwia Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków decydowanie o ostatecznym zagospodarowaniu terenu objętego planem, po jego uchwaleniu, co należy uznać za niezgodne z prawem (podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 maja 2008 r., Sygn. akt II SA/Kr 215/08).

Ponadto, w § 5 ust. 2 uchwały Nr LIII/384/2010 w sprawie: *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dębno – teren bazy magazynowej ropy naftowej „Barnówko”* Rada Miejska w Dębnie postanowiła, iż *prowadzący prace budowlane i ziemne w razie ujawnienia przedmiotu, który posiada cechy zabytku, obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o tym zarząd właściwego powiatu i właściwego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Jednocześnie obowiązany jest zabezpieczyć odkryty przedmiot i wstrzymać wszelkie roboty mogące go uszkodzić lub zniszczyć, do czasu wydania przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków odpowiednich zarządzeń*.

Zamieszczenie takiego zapisu w planie zagospodarowania przestrzennego w świetle postanowień art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi wyraźne przekroczenie uprawnień organu sporządzającego plan. Zgodnie bowiem z przepisami ww. ustawy ustalenia planu powinny ograniczać się wyłącznie do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

W niniejszej sprawie wskazać należy, iż kwestie dotyczące zabezpieczenia przedmiotu odkrytego podczas prac budowlanych lub ziemnych, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, jak i procedura zawiadamiania Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o odkryciu takiego przedmiotu zostały wyczerpująco uregulowane w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Reasumując uznać należy, że Rada Miejska w Dębnie wprowadzając w § 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 2 uchwały Nr LIII/384/2010 zapisy o wskazanej powyżej treści, naruszyła zarówno art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tej sytuacji stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 2 i § 5 ust. 2 uchwały Nr LIII/384/2010 Rady Miejskiej w Dębnie z dnia 31 marca 2010 r. w jest w pełni uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI
Marcin Zydorowicz