



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 lipca 2020 r.

Poz. 4272

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.122.4.2020.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 10 lipca 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 6 pkt 4 we fragmencie „dla których: a) ustala się ochronę elementów architektonicznego ukształtowania budynku i jego detalu architektonicznego, w tym ukształtowanie bryły budynku, formy (w tym spadku) dachu, ukształtowanie elewacji i jej rozwiązań materiałowych, b) ustala się stosowanie przy przebudowie materiałów budowlanych i wykończeniowych – zgodnych z dotychczasowym historycznym charakterem zabudowy” oraz § 9 pkt 2 we fragmentach „rozbudowę” i „oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej” uchwały nr XXI.114.2020 Rady Gminy Stara Kamienica z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Kromnów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Kamienica, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) – dalej jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 27 maja 2020 r. uchwałę nr XXI.114.2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Kromnów – dalej jako: uchwała.

Uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 czerwca 2020 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 6 pkt 4 we fragmencie „dla których: a) ustala się ochronę elementów architektonicznego ukształtowania budynku i jego detalu architektonicznego, w tym ukształtowanie bryły budynku, formy (w tym spadku) dachu, ukształtowanie elewacji i jej rozwiązań materiałowych, b) ustala się stosowanie przy przebudowie materiałów budowlanych i wykończeniowych – zgodnych z dotychczasowym historycznym charakterem zabudowy” został podjęty 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 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 2020 r. poz. 282), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków;

– § 9 pkt 2 we fragmentach „rozbudowę” i „oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez dopuszczenie rozbudowy przesyłowej infrastruktury technicznej i zmiany jej przebiegu bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury.

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 Gminy Stara Kamienica narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności w częściach opisanych na wstępie.

1. W § 6 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 kwestionowanym fragmencie § 6 pkt 4 uchwały zostały wprowadzone ustalenia planistyczne odnoszące się do konkretnych zabytków nieruchomych wpisanych do gminnej ewidencji zabytków. Do dokonywania takich, zindywidualizowanych regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego organ stanowiący gminy upoważniony 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. Mogą być one w planie jedynie określone, tj. wskazane (co nastąpiło w niekwestionowanej części § 6 pkt 4 uchwały

oraz na załączniku graficznym do uchwały). Zabytki wpisane do rejestru zabytków podlegają ochronie na podstawie tego wpisu, a więc zgodnie z przepisami odrębnymi.

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 nieruchomości nie jest możliwe, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 6 pkt 4 uchwały we fragmencie „dla których: a) ustala się ochronę elementów architektonicznego ukształtowania budynku i jego detalu architektonicznego, w tym ukształtowanie bryły budynku, formy (w tym spadku) dachu, ukształtowanie elewacji i jej rozwiązań materiałowych, b) ustala się stosowanie przy przebudowie materiałów budowlanych i wykończeniowych – zgodnych z dotychczasowym historycznym charakterem zabudowy”.

2. W § 9 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 9 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

„Infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować – między innymi – urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu. W uchwale pojęcie to zostało zdefiniowane, poprzez wskazanie, że przez infrastrukturę techniczną należy rozumieć ogół podziemnych i nadziemnych budowli i obiektów liniowych służących zaopatrzeniu w wodę, odprowadzeniu ścieków i wód opadowych, zaopatrzeniu w energię elektryczną (w tym z odnawialnych źródeł energii), gaz i ciepło oraz łączności i telekomunikacji.

Mając na względzie takiej rozumienie infrastruktury technicznej, należy wskazać, że § 9 pkt 2 uchwały, który dopuszcza przebudowę, rozbudowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej oraz zmianę przebiegu istniejących sieci infrastruktury technicznej, odnosi się do wszelkiej infrastruktury technicznej w tym do – wskazanej w § 9 pkt 4 lit. b uchwały oraz na jej załączniku graficznym – linii elektrotechnicznej wysokiego napięcia 220 kV.

Trzeba zatem zauważyć, że o ile przebudowa infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle rozbudowa takiej infrastruktury oraz zmiana przebiegu wymagają dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na rozbudowie infrastruktury technicznej oraz zmianie jej przebiegu wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowy planie zagospodarowania przestrzennego jej przebiegu.

Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej, które nie służą wyłącznie obsłudze danego terenu objętego wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi nie mogą być bowiem kształtowane bez określenia miejsca ich sytuowania. W związku z powyższym dopuszczenie rozbudowy oraz zmiany przebiegu infrastruktury technicznej odnoszący się także do linii elektrotechnicznej 220 kV, w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, nie jest możliwe, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 9 pkt 2 we wskazanych fragmentach.

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:
Jarosław Obremski