



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 8 czerwca 2015 r.

Poz. 2103

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131-135.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr IV/23/15 Rady Gminy Kurzętnik z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu części działki nr 1504/4 w Kurzętniku pod budownictwo mieszkalne jednorodzinne w części dotyczącej:

- § 4 pkt 6, w myśl którego przez intensywność zabudowy należy rozumieć „wskaźnik określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej”,
- § 7 pkt 2 zawierającego zapis, że „Prace ziemne należy poprzedzić weryfikacyjnymi, sondażowymi badaniami archeologicznymi, na które należy uzyskać pozwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi”.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, doręczoną organowi nadzoru z wraz dokumentacją planistyczną w dniu 7 maja 2015 r., Rada Gminy Kurzętnik, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 poz. 199) uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu części działki nr 1504/4 w Kurzętniku pod budownictwo mieszkalne jednorodzinne.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała zawiera zapisy, które w istotny sposób naruszają obowiązujący porządek prawny.

Po pierwsze zakwestionowania wymaga § 4 pkt 6 uchwały stwierdzający, że ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć wskaźnik określony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich budynków lokalizowanych na jednej działce budowlanej. Wskazany zapis uchwały w zaprezentowanym brzmieniu definiuje pojęcie intensywności zabudowy w sposób odmienny niż przewidziany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy w istocie określa intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zaznaczyć trzeba, że wskaźniki intensywności zabudowy wyznaczone w planie na podstawie definicji ustawowej i przyjętej w uchwale odniosą inny skutek w zagospodarowywanej przestrzeni. Nadto przyjęcie ww. zapisu przez Radę Gminy Kurzętnik naruszyło mające zastosowanie do aktów prawa miejscowego regulacje załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). W myśl tych zasad w uchwale należy zamieszczać tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Nie zamieszcza się natomiast przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala (§ 115 i § 116 ww. załącznika). Ponadto w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji

ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 ww. załącznika).

W ocenie organu nadzoru niezgodny z prawem jest także zapis § 7 pkt 2 uchwały stwierdzający, że prace ziemne należy poprzedzić weryfikacyjnymi, sondażowymi badaniami archeologicznymi, na które należy uzyskać pozwolenie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zgodnie z przepisami odrębnymi. Wskazany zapis zaskarżonej uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie.

Zauważyć należy iż art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Nadto w myśl dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 4 omawianej ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Stosownie natomiast do § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) 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 organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 oraz art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), jak też w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014, poz. 1446), której art. 36 określa katalog czynności wymagających pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Bez wątplenia zatem przedmiotowa materia została kompleksowo uregulowana w przepisach rangi ustawowej zarówno co do konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też co do obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym.

Zgodzić się w tym miejscu należy z poglądem wyrażonym z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98), że jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane tak w ustawie – Prawo budowlane., jak i w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. 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. Nie można zaakceptować praktyki polegającej na powtórzeniu regulacji ustawowych lub ich modyfikacji w akcie prawa miejscowego, ponieważ 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. Co więcej inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy, z punktu widzenia techniki prawodawczej, za bezwzględnie niedopuszczalne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 522/09). Wobec tego należy stwierdzić, że użyte w uchwale pojęcia powinny odwoływać się do przepisów odrębnych, w których pojęcia te zostały już zdefiniowane lub w ogóle nie powinno się ich definiować na potrzeby niniejszej uchwały.

Reasumując, opisane powyżej uchybienia przesądają o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego wymienionych w sentencji zapisów przedmiotowej uchwały.

W tym stanie rzeczy 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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Marian Podziewski