



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 62

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 1/2017 WOJEWODY KUJASKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, drugie i trzecie, § 5 pkt 4 lit. b część druga (po przecinku), tiret pierwsze, drugie i trzecie, § 6 pkt 4 część druga (po przecinku), lit. a, b, c, § 7 pkt 4 lit. b część druga (po przecinku), tiret pierwsze, drugie i trzecie, § 8 pkt 10 lit. a tiret drugie w zakresie zapisu „poprzez teren 2MN”, § 10 pkt 4 lit. b część druga (po przecinku), tiret pierwsze, drugie i trzecie, § 15 pkt 4 lit. b część druga (po przecinku), tiret pierwsze, drugie i trzecie, § 16 pkt 4 lit. b część druga (po przecinku), tiret pierwsze, drugie i trzecie uchwały Nr XXVI/252/2016 Rady Miejskiej w Kruszwicy z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego między ulicami: Kujawską, Kolegiacką, Folwarczną, Cichą i Zacisze w miejscowości Kruszwica.

Uzasadnienie

Dnia 29 listopada 2016 r., Rada Miejska w Kruszwicy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXVI/252/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego między ulicami: Kujawską, Kolegiacką, Folwarczną, Cichą i Zacisze w miejscowości Kruszwica.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 grudnia 2016 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 14 grudnia 2016 r., znak: WIR.II.743.4.154.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Kruszwicy w piśmie z dnia 20 grudnia 2016 r., znak: BGP.6721.2.2014 – 2016 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej w Kruszwicy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 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) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 31 ust. 1a i 2 oraz art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego). Rada Miejska w Kruszwicy w § 8 pkt 10 lit. a tiret drugie uchwały ustaliła obsługę komunikacyjną terenu oznaczonego symbolem 2US (teren sportu i rekreacji) poprzez teren 2MN z istniejącej publicznej drogi dojazdowej. Z analizy rysunku planu miejscowego, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej symbolem 2US nie zapewnia dostępu do drogi publicznej, zapewniającą obsługę komunikacyjną dla terenu 2US, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Gmina uprawniona jest – w zakresie przyznanych jej kompetencji – do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzn. władztwo planistyczne gminy). Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. Obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie miejscowym ustaleń. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez przepisy Konstytucji RP oraz aktów rangi ustawowej w tym zwłaszcza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Miejska w Kruszwicy w § 4 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, § 5 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, § 6 pkt 4 lit. a, § 7 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, § 10 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, § 15 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, § 16 pkt 4 lit. b tiret pierwsze przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustaliła, że cyt. „teren zajmowany przez stanowiska archeologiczne, objęty strefą ochrony archeologicznej „W” jest dostępny do celów inwestycyjnych pod warunkiem przeprowadzenia niezbędnego zakresu badań archeologicznych zapewniających odpowiednie warunki ochrony konserwatorskiej”. Z kolei, w § 4 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 5 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 6 pkt 4 lit. b, § 7 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 10 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 15 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 16 pkt 4 lit. b tiret drugie ocenionej uchwały ustalono, że na obszarze strefy archeologicznej „W” wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi.

Podkreślić należy, że treść § 4 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 5 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 6 pkt 4 lit. b, § 7 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 10 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 15 pkt 4 lit. b tiret drugie, § 16 pkt 4 lit. b tiret drugie uchwały stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 powołanej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który jednoznacznie reguluje zasady postępowania w przypadku podejmowania czynności inwestycyjnych w obrębie zabytków archeologicznych i zakres działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie.

Ponadto, Rada Miejska w Kruszwicy w § 4 pkt 4 lit. b tiret trzecie, § 5 pkt 4 lit. b tiret trzecie, § 6 pkt 4 lit. c, § 7 pkt 4 lit. b tiret trzecie, § 10 pkt 4 lit. b tiret trzecie, § 15 pkt 4 lit. b tiret trzecie, § 16 pkt 4 lit. b tiret trzecie przedmiotowej uchwały ustaliła, że na obszarze strefy ochrony archeologicznej „W” wszelkie prace ziemne można wykonać po uzgodnieniu i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Mając na uwadze art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 przywołanej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku.

Przepis art. 36 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa w sposób enumeratywny wszystkie przypadki, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania takiego pozwolenia. Brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w akcie prawa miejscowego (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.), prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis art. 39 przywołanej ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Z powyższych ustaleń wynika, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają przepisy § 137 cyt. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dotyczące zamieszczania przepisów ustaw w innych aktach prawnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w przepisach w/w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz powołanej ustawy Prawo budowlane. Określenie tej 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. 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. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 619/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia planu miejscowego, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie (vide: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1823/10).

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grupy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 16/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1316/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 16/13). Uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest również dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. § 116, 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej – Dz.U. z 2016 r., poz. 283; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

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 Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz