



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 27 października 2023 r.

Poz. 9375

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IR-III.4131.314.2023.5.

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., zwanej dalej: u.s.g.)

orzekam

nieważność § 5 pkt 5 uchwały Rady Gminy Lipka z dnia 8 września 2023 r. nr LII/398/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Lipka w rejonie ulic Szkolnej i Kościuszki ze względu na istotne naruszenie prawa, tj. art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., zwanej dalej: ustawą) w zw. z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404, zwanego dalej: rozporządzeniem).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 września 2023 r. Rada Miejska Lipka podjęła uchwałę Nr LII/398/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Lipka w rejonie ulic Szkolnej i Kościuszki, zwaną dalej: uchwałą. Jako podstawę prawną powołano art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 1 ustawy.

Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 września 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

W zakresie zgodności z ustawą (w brzmieniu obowiązującym dla przedmiotowej procedury planistycznej), po sprawdzeniu procesu planistycznego sporządzenia uchwały stwierdzam, że czynności wynikające z art. 17 ustawy zostały dokonane bez uchybień.

W odniesieniu do zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam co następuje.

W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w § 5 pkt 5 uchwały ustalono: „sposób postępowania z masami ziemnymi z wykopów budowlanych:

- a) warstwę próchniczą należy wykorzystać do urządzenia terenów zielonych,
- b) nadwyżki ziemi nieorganicznej należy wywozić w miejsce wskazane przez właściwe służby gminne”.

Należy zwrócić uwagę, że obowiązek zdjęcia i wykorzystania próchniczej warstwy gleby może zostać nałożony wyłącznie w drodze decyzji starosty o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2022 r. poz. 2409 ze zm.). Sposób zagospodarowania wydobytych mas ziemnych może zostać określony również

m.in. w decyzji o pozwoleniu na budowę lub w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, jeżeli jest ona wymagana.

Natomiast art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.) stanowi, że niezanieczyszczona gleba i inne materiały występujące w stanie naturalnym, wydobyte w trakcie robót budowlanych nie stanowią odpadu, pod warunkiem, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym został wydobyty. W związku z tym, istnieje możliwość wykorzystania mas ziemnych pozyskanych w trakcie wykopów budowlanych do zagospodarowania nieruchomości, np. do niwelacji terenu. Nadmiar, czyli część niewykorzystaną, należy traktować jako odpad i postępować z nim zgodnie z przepisami ustawy o odpadach oraz regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wydanym zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469).

Ziemia wydobyta z wykopu może też zostać sprzedana przez inwestora. Wyjątkiem jest tu jedynie urobek traktowany jako kopalina, na wydobywanie i sprzedaż której potrzebna jest koncesja uzyskana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe zapis § 5 pkt 5 uchwały w zakresie, w jakim wprowadza obowiązki dotyczące postępowania z warstwą próchniczą ziemi oraz nadwyżką ziemi nieorganicznej stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego do określenia w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Nie istnieją podstawy prawne do nakazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego podziału wydobytych mas ziemnych na warstwę próchniczą i ziemię nieorganiczną, wykorzystania określonej ich części na własnym terenie w celu urządzenia terenów zielonych oraz określonego postępowania z pozostałą ich częścią.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych.

Wprowadzając analizowane regulacje § 5 pkt 5 uchwały Rada Gminy Lipka zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów ustawy. Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły - zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyroki WSA w Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

Zgodnie z przepisami ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy). Jak stanowi zaś § 4 pkt 3 rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Zapis § 5 pkt 5 uchwały należy uznać za niezgodne z prawem przekroczenie przez organ stanowiący gminy powierzonych przez art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. kompetencji. Tak sformułowane obowiązki niewątpliwie pozbawione są podstawy prawnej, a ponadto kwestionowany zapis należy uznać za niezgodną

z prawem modyfikację postanowień ustawowych. Bowiem ewentualny obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby może zostać nałożony w drodze decyzji administracyjnej, np. wydawanej na podstawie art. 75 ustawy - Prawo ochrony środowiska, czy też art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, natomiast odnośnie do „nadwyżki ziemi nieorganicznej” nie można przyjąć, jak uczyniła to Rada Gminy Lipka, że jedyną możliwością pozostaje „wywóz w miejsce wskazane przez właściwe służby gminne”.

W związku z powyższym należy przyjąć, że zapisy § 5 pkt 5 uchwały stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w związku z powyższym należy orzec o stwierdzeniu ich nieważności.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:

1. Rada Gminy Lipka
2. Wójt Gminy Lipka