



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 26 września 2018 r.

Poz. 4792

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 98/2018 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 24 września 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 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 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1 pkt 10, 12, 18 i 19 uchwały Nr XXXIV/310/2018 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu położonego w obrębie geodezyjnym Czaple Nowe, Czaple Wieś, Nowa Wieś, Wola Olszowa, Wola Olszowa Parcele w gminie Lubień Kujawski.

UZASADNIENIE

Dnia 16 sierpnia 2018 r., Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uchwały Nr XVII/167/2016 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 7 października 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu położonego w obrębie geodezyjnym Czaple Nowe, Czaple Wieś, Nowa Wieś, Wola Olszowa, Wola Olszowa Parcele w gminie Lubień Kujawski, podjęła uchwałę Nr XXXIV/310/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu położonego w obrębie geodezyjnym Czaple Nowe, Czaple Wieś, Nowa Wieś, Wola Olszowa, Wola Olszowa Parcele w gminie Lubień Kujawski.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 23 sierpnia 2018 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 30 sierpnia 2018 r., znak: WIR.II.743.4.83.2018.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Lubienia Kujawskiego w piśmie z dnia 4 września 2018 r. 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 Lubieniu Kujawskim w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1587), § 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) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) poprzez modyfikację przepisów ustawowych;

- 2) art. 15 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zdefiniowanie pojęcia centrum logistycznego oraz przemysłu wysokich technologii, które nie zawierają w dalszych zapisach uchwały jakichkolwiek ustaleń dotyczących przedmiotowych określeń;
- 3) w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim w § 4 ust. 1 pkt 10 i 12 przedmiotowej uchwały określiła powierzchnię całkowitej zabudowy oraz wskaźnika powierzchni zabudowy jako:

- a) sumę powierzchni całkowitych budynków w obrębie działki budowlanej objętej projektem zagospodarowania terenu do decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszeniem,
- b) parametr, wyrażony jako procentowy udział powierzchni zabudowy wszystkich budynków istniejących i projektowanych w powierzchni terenu działki budowlanej objętej projektem zagospodarowania terenu do decyzji pozwoleniu na budowę albo zgłoszeniem.

Na początku należy zwrócić uwagę, że ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechne przyjmuje się w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo – prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 161/16). Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, ustalały sobie dowolnie, a następnie stosowały własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać określenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz powierzchni zabudowy, gdyż wynika to z powołanych wyżej przepisów cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to jeden z podstawowych elementów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Powyższe definicje odnoszą się tylko do budynków, wobec tego ustalenia niniejszej uchwały nie zawierają regulacji minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz powierzchni zabudowy pozostałych obiektów budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.). Tymczasem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Wobec tego pomimo, iż takie obiekty mogą być realizowane w granicach objętych przedmiotowym planem i będą stanowiły zabudowę w rozumieniu § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, nie będzie można określić obligatoryjnych parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu (intensywności zabudowy i powierzchni zabudowy). W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że w tym zakresie miejscowy plan nie zawiera jednego z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymienionego w § 4 pkt 6 rozporządzenia, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji, wykonanie obiektów budowlanych innych niż budynki mogłoby być niewykonalne.

Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12). Wskazane przepisy uchwały stanowią bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy. Tym samym narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż

powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo – prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 111/18).

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), 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 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 WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18, wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 130/17).

Na gruncie orzecnictwa sądów administracyjnych przyjmuje się brak umocowania organów tworzących prawo miejscowe do dokonywania własnych ustaleń pojęciowych, odmiennych od ustawowych definicji czy sformułowań powodujących odmienne rozumienie danego terminu (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 187/17). 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.

Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała modyfikacji przywołanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

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.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09).

W § 4 ust. 1 pkt 18 i 19 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim zdefiniowała pojęcia centrum logistycznego oraz przemysłu wysokich technologii.

Podkreślić należy, że w dalszych zapisach uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących przedmiotowych określeń.

Zatem z uwagi na fakt, iż definicje te nie mają zastosowania w niniejszej uchwale powinny zostać wyeliminowane z jej treści.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje również na nieistotne naruszenia prawa. Na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały (załącznik graficzny) znajduje się skład zespołu autorskiego sporządzającego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z analizy przepisów § 7 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika brak możliwości zawarcia przedmiotowej informacji na załączniku graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższa informacja powinna znaleźć się w dokumentacji prac planistycznych, na co wskazuje w sposób jednoznaczny przepis § 12 pkt 20 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis 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