



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 10 maja 2016 r.

Poz. 1634

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 43/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 6 maja 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 9 pkt 5, § 9 ust. 9 pkt 5 lit. b w zakresie „i na warunkach określonych przez gestora sieci”, § 11 ust. 2 pkt 3, § 11 ust. 3 pkt 3, § 11 ust. 4 pkt 2, § 12 ust. 4 pkt 2 oraz § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały Nr XIII/84/2016 Rady Gminy Świecie nad Osą z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Partęczyny I” w gminie Świecie nad Osą.

UZASADNIENIE

Dnia 31 marca 2016 r., Rada Gminy Świecie nad Osą, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XIII/84/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Partęczyny I” w gminie Świecie nad Osą.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 7 kwietnia 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 kwietnia 2016 r., znak: WIR.II.743.4.34.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Przewodniczący Rady Gminy Świecie nad Osą w piśmie z dnia 25 kwietnia 2016 r., znak: IBN.6722.1.1.2016 wniósł o usunięcie zapisów § 6 ust. 9 pkt 5, § 9 ust. 9 pkt 5 lit. b, § 11 ust. 2 pkt 3, § 11 ust. 3 pkt 3, § 11 ust. 4 pkt 2, § 12 ust. 4 pkt 2 oraz § 13 ust. 4 pkt 2 z treści uchwały poprzez wydanie rozstrzygnięcie nadzorczego w niezbędnym zakresie.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Gminy Świecie nad Osą w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
 - a) poprzez wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur,
 - b) w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 2) art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez scedowanie uprawnień przez radę gminy na inny organ lub podmiot do określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenu określonym w planie miejscowym;
- 3) art. 15 ust. 2 i ust. 3 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290) poprzez

wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;

- 4) § 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.), w związku z art. 31 ust. 1a 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. 1a.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń dotyczących wymienionych zasad zawiera § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

Przepis przedmiotowej uchwały nakłada na adresatów planu miejscowego obowiązek określenia warunków na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem przez odpowiednie organy. Kwestionowany zapis zawarty został w § 9 ust. 9 pkt 5 lit. b uchwały cyt. „(...) i na warunkach określonych przez gestora sieci”.

Ustalenie to w ocenie organu nadzoru, nakłada dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych, tym samym uprawnień do stanowienia norm kompetencyjnych. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 29/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 744/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/08).

Zdaniem organu nadzoru, zamieszczenie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy prawne sformułowane w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winien normować w sposób precyzyjny wszelkie kwestie, które plan reguluje. Uzależniając realizację ustaleń planu miejscowego od warunków określonych przez inne podmioty, wprowadza stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu, którego zadaniem jest kształtowanie sposobu wykonania prawa własności. Akt ten wymaga bowiem trwałości jego postanowień. Dodatkowo, wprowadzenie powyższego zapisu, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą wójt, burmistrz (prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi (*vide*: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14).

Kwestionowany zapis planu ma charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powinien w swojej treści zawierać bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizację ustaleń planu od przyszłych uzgodnień, zgód oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do wyżej przywołanych przepisów cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i zabudowy terenów. Brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od powyższej zasady przez scedowanie tych uprawnień na inne

podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami u.p.z.p., przedmiot ustaleń planu (*vide*: wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 793/14).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 1b

Rada Gminy Świecie nad Osą w § 6 ust. 9 pkt 5 uchwały wprowadziła dla potrzeb prowadzenia robót budowlanych i montażowych związanych z realizacją elektrowni wiatrowych dopuszcza się tymczasowych zjazdów z dróg publicznych lub poszerzenia zjazdów istniejących, po zakończeniu robót budowlanych i montażowych obowiązuje przywrócenie pierwotnego stanu terenu.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 w/w ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 cyt. ustawy). Zgodnie z art. 4 pkt 8 przywołanej ustawy o drogach publicznych, zjazdem jest połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa również elementy decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. Zgodnie z art. 29 ust. 4 w/w ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 cyt. ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza przepisów przywołanej ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania o tych sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Zdaniem organu nadzoru, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Trzeba również podkreślić, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Związanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 cyt. ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13). Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać należy, że wolą ustawodawcy jest rozstrzyganie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualna budowy, w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że zarządcami dróg są, w myśl 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-4 powołanej ustawy o drogach publicznych, dla dróg:

- 1) krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich - zarząd województwa;
- 3) powiatowych - zarząd powiatu;
- 4) gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta), dla których właściwość należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony określonych kategorii dróg publicznych.

Przywołana ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Powyższe ustalenia, zdaniem organu nadzoru, stanowią przekroczenie w sposób nieuprawniony uprawnień w planie miejscowym określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że rada gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, zakazu lokalizacji nowych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Dla obszaru objętego planem wyznaczono tereny elektrowni wiatrowych oznaczone symbolami: 7EW, 14EW, 23EW (§ 11 ust. 1 uchwały). Liniami rozgraniczającymi wyznaczono na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały tereny 7EW, 14EW, 23EW oraz strefę ochronną związaną z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko. W treści ustaleń szczegółowych odnoszących się do przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami 7EW, 14EW, 23EW, ujętych w § 11 ust. 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Świecie nad Osą wprowadziła zapis cyt.: „szczegółowa lokalizacja poszczególnych elektrowni wiatrowej zostanie określona na etapie projektu budowlanego”. Wskazany zapis w zakwestionowanym zakresie jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami w/w rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), które w przepisie § 4 pkt 2 ustaliło standardy obowiązujące przy zapisywaniu ustaleń projektu planu dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Należy również zaznaczyć, że zmiana „lokalizacji elektrowni wiatrowej” może spowodować zmianę strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko, co w konsekwencji może spowodować, że strefa ta może wykroczyć poza granice planu miejscowego objętego opracowaniem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w/w ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako instrument polityki przestrzennej gminy, ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określić zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia takich zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważnić kogokolwiek do decydowania czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zasadom (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11).

Ponadto, plan miejscowy (będący aktem prawa miejscowego) musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętą daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależnienia tego przeznaczenia lub jego regulacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach miejscowych.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością w części zawierającej taką regulację (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2096/10).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Gminy Świecie nad Osą w § 11 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt.: „lokalizacja elektrowni wiatrowych wymaga na etapie projektu budowlanego rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego (por. M. Stahl, Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/2010).

Art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera obowiązkowy i fakultatywny zakres ustaleń planu miejscowego. Nakładanie obowiązku wykonania badań geologiczno-inżynierskich w celu ustalenia warunków posadowienia obiektów budowlanych, nie należy do zakresu zarówno obowiązkowych, jak i fakultatywnych ustaleń planu. Należy przypomnieć, że władztwo planistyczne gminy, które pozwala jej, za pośrednictwem aktów planowania przestrzennego, swobodnie kształtować politykę przestrzenną gminy, nie oznacza całkowitej dowolności w stosowanych w tych aktach planistycznych norm prawnych. Przepisy w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innymi przepisami prawa, ustalają bowiem granice wspomnianego władztwa, wskazują enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Wykroczenie poza ten zakres należy uznać w każdym przypadku za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 4 w/w ustawy Prawo budowlane, obowiązek przeprowadzenia badań geologiczno-inżynierskich oraz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych może być nałożony na inwestora przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę w zależności od potrzeb, tj. w każdym indywidualnym przypadku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że ustawowy zwrot „w razie potrzeby” nie jest skierowany do organu planistycznego, lecz przede wszystkim do konstruktora budynku. O zasadności oceny warunków i wykonania badań geologicznych i geotechnicznych gruntu decyduje projektant konstrukcji obiektu budowlanego, a weryfikuje to ostatecznie organ administracji architektoniczno-budowlanej (może żądać uzupełniania projektu w tym zakresie), natomiast co do zasady nie ma potrzeby sporządzenia takich badań na działce gruntu, gdy działki sąsiednie są zabudowane obiektami podobnymi do tego, który ma powstać (*vide*: wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1740/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1271/14).

Szczegółowe zasady ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463). Zgodnie z § 2 cyt. rozporządzenia, przez specjalistyczne roboty geotechniczne należy rozumieć zespół specjalistycznych robót budowlanych, mających na celu wzmocnienie podłoża gruntowego, wzmocnienie istniejących fundamentów, wykonawstwo skomplikowanych robót fundamentowych i ziemnych oraz zapewnienie bezpiecznej realizacji obiektu budowlanego, w szczególności wykonywanie: iniekcji klasycznej i strumieniowej, kotw gruntowych, pali, mikropali, kolumn konsolidacyjnych, gruntów zbrojonych, ścianek szczelnych, ścian szczelinowych, tuneli, studni i kesonów oraz innych specjalistycznych metod wykonawstwa robót ziemnych i fundamentowych.

W myśl § 3 ust. 1 przywołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, ustalenie geotechnicznych warunków posadawiania polega m.in. na zaliczeniu obiektu budowlanego do odpowiedniej kategorii geotechnicznej. Kategorię geotechniczną całego obiektu budowlanego lub jego poszczególnych części określa zaś projektant obiektu budowlanego na podstawie badań geotechnicznych gruntu, których zakres uzgadnia z wykonawcą specjalistycznych robót geotechnicznych (§ 4 ust. 4 cyt. rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych sporządza się z kolei – w zależności od kategorii geotechnicznej – w formie: opinii geotechnicznej, a w przypadku obiektów budowlanych drugiej i trzeciej kategorii geotechnicznej opracowuje się dodatkowo dokumentację badań podłoża gruntowego i projekt geotechniczny. W przypadku obiektów budowlanych trzeciej kategorii geotechnicznej oraz w złożonych warunkach gruntowych drugiej kategorii wykonuje się również dokumentację geologiczno-inżynierską, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2015 r., poz. 196 z późn. zm. - § 7 ust. 1 – 3 powołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

W związku z powyższym, wprowadzenie w § 11 ust. 3 pkt 3 uchwały obowiązku ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, nie ma uzasadnienia w przepisach w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego, przez co narusza art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego oraz art. 34 ust. 3 pkt 4 w/w ustawy Prawo budowlane (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/GI 1225/12).

Przywołany wyżej zapis przedmiotowej uchwały narusza również § 4 pkt 1 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m.in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Z treści § 11 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały wynika, że sposób zagospodarowania przedmiotowego terenu będzie zależny od uprzednio wykonanych badań. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, nie może uzależniać realizacji jego ustaleń od przyszłych analiz dokonanych przez bliżej nieokreślone podmioty. Stosownie do wymienionego wyżej przepisu, to właśnie w planie miejscowym należy określić sposób zagospodarowania terenu i brak jest podstawy do przeniesienia tych uprawnień na bliżej nieokreślone podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa przedmiot ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Świecie nad Osą nakładając na inwestora obowiązki w zakresie rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego dla budowy elektrowni wiatrowej, nie tylko przekroczyła zakres umocowania ustawowego, wynikającego z art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz również przerzuciła na inwestorów własne obowiązki w zakresie rozpoznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy na etapie uchwalenia planu miejscowego, co rodzi obawy, czy przedmiotowy teren może być przeznaczony pod ten cel.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Rada Gminy Świecie nad Osą w § 11 ust. 4 pkt 2, § 12 ust. 4 pkt 2 oraz § 13 ust. 4 pkt 2 przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustaliła, że stanowiska archeologiczne nie eksponowane są dostępne do celów inwestycyjnych po przeprowadzeniu ratowniczych archeologicznych badań wykopaliskowych.

Podkreślić należy, że treść § 11 ust. 4 pkt 2, § 12 ust. 4 pkt 2 oraz § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały stanowi 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.

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 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/GI 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 w/w 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