



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 11 lutego 2013 r.

Poz. 806

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 44/2013 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 7 lutego 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVIII/141/2012 Rady Miasta Radziejów z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radziejów w rejonie ulic Szpitalna, Kruszwicka, Objezdna, Kościuszki, Szybka.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2012 roku Rada Miasta Radziejów podjęła na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwałę nr XVIII/141/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radziejów w rejonie ulic Szpitalna, Kruszwicka, Objezdna, Kościuszki, Szybka.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru, jakim jest Wojewoda Kujawsko-Pomorski, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w dniu 7 stycznia 2013 r.

Dnia 22 stycznia 2013 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej powyżej uchwały Rady Miasta Radziejów (pismo z dnia 22.01.2013 r., znak: WI.III.4131.1.2013).

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w oparciu o przepisy cyt. wyżej ustawy, organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta została podjęta z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy jednoznacznie wskazuje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały:

- wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren (graniczący z terenami oznaczonymi symbolami 2 MZ, 16 KDW i 3 KD-L), dla którego nie określono przeznaczenia i któremu nie nadano numeru porządkowego,
- liniami rozgraniczającymi wydzielono teren posiadający dwa różne przeznaczenia (teren zabudowy zagrodowej 2 MZ i droga wewnętrzna 16 KDW),
- dla terenów zlokalizowanych wzdłuż granic obszaru objętego planem nie wyznaczono linii rozgraniczającej od tej granicy m. in. teren 3U, 4U, 1UZ, 2 KD-L i 1-6 MN,
- wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolem 5 ZP (teren zieleni), dla którego przedmiotowa uchwała nie zawiera ustaleń.

Powyższe ustalenia zdaniem organu nadzoru są niezgodne z definicją terenu zawartą w § 3 ust. 1 pkt 15 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którą poprzez pojęcie terenu należy rozumieć teren o określonym rodzaju

przeznaczenia podstawowego wydzielony z obszaru objętego planem, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolem cyfrowym i literowym.

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). Ponadto rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07).

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.

W ocenie Wojewody powyższe uchybienia stanowią naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), na mocy którego ustalenia dotyczące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m. in. wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Pomimo ustalenia w planie miejscowym terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 w/w rozporządzenia w ten sposób, że nie określono dla nich ilości miejsc parkingowych. W § 17 pkt 10 lit. a uchwały zapisano, iż dla projektowanych obiektów zabudowy mieszkaniowej ustala się realizację miejsc do parkowania według potrzeb inwestora na terenie jego nieruchomości.

Powyższe ustalenia nie spełniają warunków określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia, na mocy, którego ustalenia te powinny określać - parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W treści przedmiotowej uchwały dopuszczono możliwość dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości zgodnie z przepisami odrębnymi (§ 14 pkt 1 uchwały).

Pozostałe ustalenia zawarte w § 14 pkt 2 uchwały sprowadzają się do określenia zasad dokonywania podziałów geodezyjnych nieruchomości.

Ustalając powyższe, Rada Miasta Radziejów wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, naruszając uprawnienia zastrzeżone ustawą (o gospodarce nieruchomościami) dla organu wykonawczego gminy. To burmistrz miasta, bowiem, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego może decydować, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 507/12). Ponadto, żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przyznaje radzie gminy uprawnień do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości oraz wprowadzania w tym zakresie ograniczeń. Rada gminy zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może określić wyłącznie minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych.

Zapisy przedmiotowej uchwały naruszają również przepisy § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie, z którym w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Ustalona w § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały, definicja powierzchni biologicznie czynnej stanowi powtórzenie i modyfikację pojęcia terenu biologicznie czynnego zawartego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia

12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95, niepublikowany), a uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 806/08).

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Powyższe ustalenia zostały zawarte w § 10 przedmiotowej uchwały.

Dla wyznaczonych w planie stanowisk archeologicznych ustalono nakaz uzgodnień projektowanych w obrębie stanowisk inwestycji z właściwymi służbami ochrony zabytków (§ 10 pkt 3 uchwały).

Mając na uwadze art. 31 ust. 1a pkt 2 oraz art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub niszczenia zabytku archeologicznego jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Z powyższych ustaleń wynika, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają przepisy § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) 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 (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95, nie publikowany). 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. IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Zarówno położenie udokumentowanych stanowisk archeologicznych, jak i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny. Art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż władze publiczne działają w granicach i na podstawie prawa. Wyznaczone w § 10 pkt 3 uchwały uregulowania wykraczają poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Możliwość ustalania w planie miejscowym działań wymagających uzgodnienia bądź uzyskania pozwolenia właściwego konserwatora zabytków w obrębie stanowiska archeologicznego nie zostało uregulowane w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wobec czego, za niedopuszczalne uznać należy nakładanie przez radę gminy dodatkowych, poza ustawowymi, sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie organu nadzoru konserwatorskiego (por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011, 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 - zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 r., II¹OSK 993/06, LEX nr 366245). Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i właściwości organów gminy w tym zakresie.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag złożonych do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu (art.17 pkt 14 ustawy).

Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Z treści załącznika nr 3 do przedmiotowej uchwały – rozstrzygnięcie Rady Miasta Radziejów o sposobie rozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu planu miejscowego wynika, iż do projektu planu nie złożono uwag i w związku z tym nie zachodzi potrzeba rozstrzygnięcia o sposobie ich rozpatrzenia.

Przedmiotowy plan miejscowy został wyłożony do publicznego wglądu dwukrotnie. Pierwsze wyłożenie odbywało się w dniach od 2 kwietnia 2012 r. do 2 maja 2012 r., drugie miało miejsce w dniach od 7 listopada 2012 r. do 28 listopada 2012 r. W wyznaczonym ustawowo terminie 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu (pierwsze wyłożenie) wpłynęło 5 uwag, które zostały nie uwzględnione przez Burmistrza Miasta Radziejów w projekcie planu miejscowego. Uwagi te nie zostały przedłożone Radzie Gminy Radziejów do rozpatrzenia.

Burmistrz Miasta Radziejów nie dopełnił tym samym ustawowego obowiązku wynikającego z art. 17 pkt 14 ustawy, co zdaniem Wojewody stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naruszenie trybu, poprzez zaniechanie którejś z czynności przewidzianych w ramach procedury sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy, bowiem naruszenie to prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych które zostałyby podjęte gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego (por. Z. Niewiadomski Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wyd. C.H. BECK, Warszawa, 2006). Jako, że podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia planu gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, naruszenie trybu sporządzania planu skutkować będzie pogwałceniem zagwarantowanej ustawowo ochrony praw tych podmiotów.

Ponadto, podlegająca ocenie uchwała zawiera szereg uchybień natury technicznej m.in. występuje różnica pomiędzy skalą mapy określoną w formie liczbowej a treścią mapy.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy stanowi: „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 części”.

W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA w Warszawie z 25.05.2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08). W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, bowiem zostały naruszone zasady i tryb sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały nr XVIII/141/2012 Rady Miasta Radziejów z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radziejów w rejonie ulic Szpitalna, Kruszwicka, Objezdna, Kościuszki, Szybka - w całości.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes