



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 18 listopada 2014 r.

Poz. 3318

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 91/2014 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 14 listopada 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 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 L/446/2014 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 3 października 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru farmy wiatrowej w rejonie wsi Wyrza, gmina Mrocza – część B.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 3 października 2014 roku Rada Miejska w Mroczy podjęła uchwałę nr L/446/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru farmy wiatrowej w rejonie wsi Wyrza, gmina Mrocza – część B.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru 15 października 2014 r. W tym samym dniu nastąpiła jej publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego (Dz.Urz.Woj.Kuj.-Pom. z 2014 r., poz. 2860).

Wojewoda po przeprowadzeniu oceny zgodności z przepisami prawnymi przedmiotowej uchwały stwierdził, iż została ona podjęta z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

Pismem z 22 października 2014 r., znak: WIR.II.4130.7.2014 zawiadomiono Radę Miejską w Mroczy o wszczęciu postępowania nadzorczego, umożliwiając jej złożenie wyjaśnień.

W dniu 24 października 2014 r. Burmistrz Miasta i Gminy Mrocza odniósł się do uwag wskazanych przez organ nadzoru.

Stosownie do treści 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.), plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W § 1 ust. 3 uchwały nr L/446/2014 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 3 października 2014 r. zapisano, iż integralnymi częściami uchwały są:

- załącznik nr 1 – część graficzna zwana „rysunkiem planu” w skali 1:2000,
- załącznik nr 2 – rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Mroczy o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu,
- załącznik nr 3 – rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Mroczy o 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.

Jednakże, zarówno uchwała opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, jak jej wersja papierowa załączona do dokumentacji prac planistycznych nie zawiera załączników nr 2 i 3.

Nie załączono ich także do pisma Burmistrza Miasta i Gminy Mrocza z dnia 24 października 2014 r.

Zatem bezspornie uznać należy, że przedmiotowa uchwała nie posiada obligatoryjnych elementów wynikających z przepisu art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co winno skutkować jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 4 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), zgodnie z którym ustalenia z powyższego zakresu powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Stosownie do treści art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 j.t.), formami ochrony zabytków są m.in. ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, w planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 ww. ustawy).

Mając powyższe na uwadze, Rada Miejska w Mroczy wyznaczyła na obszarze objętym planem strefę „W” ochrony archeologicznej i ustaliła panujące na jej terenie zasady zagospodarowania.

Podkreślić jednak należy, że treść § 6 uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych - art. 31 ww. 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.

Zatem zapisy § 6 przedmiotowej uchwały naruszają przepisy § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) – „w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”.

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 dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99), ponadto 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).

Za niedopuszczalne więc, należy uznać 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 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11).

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 (art. 15 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mrocza (uchwalonym uchwałą nr XIX/174/2000 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 10 listopada 2000 r., zmienionym uchwałą nr XXVII/20/05 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 25 lutego 2005 r.) teren objęty przedmiotową uchwałą położony jest w większości w obszarze „rolniczej przestrzeni produkcyjnej, prowadzenia działalności gospodarczych rolniczych oraz zalesień”, dla których studium nie przewiduje zakazu zabudowy (rozdział 2.4 studium – kierunki zagospodarowania przestrzennego – Gmina Mrocza).

W § 10 pkt 2 uchwały nr L/446/2014 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 3 października 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru farmy wiatrowej w rejonie wsi Wyrza, gmina Mrocza – część B, ustalono zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami R.

Ustalenie to zdaniem Wojewody stanowi o niezgodności w/w zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mrocza.

Wprawdzie, przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu ze studium ustawodawca pozostawił uznaniu rady gminy, to jednak plan ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich

dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11).

W ocenie organu nadzoru ponadto, przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na który powołał się Burmistrz Miasta i Gminy Mrocza w piśmie z dnia 24 października 2014 r. nie może stanowić samodzielnej przesłanki do ustalania w planie miejscowym zakazu zabudowy terenu rolnego.

Nie można bowiem oddzielać produkcji rolnej od urządzeń tej produkcji służącym, a za takie urządzenia ustawodawca uważa budownictwo gospodarcze i zagrodowe. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), gruntami rolnymi są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

Chcąc ograniczyć prawo właściciela nieruchomości do podjęcia na niej określonej zabudowy lub jej zabudowy w ogóle, nie wystarczy powołanie się na to, że teren według przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego jest gruntem rolnym, ale konieczne jest wykazanie powodów wprowadzenia tak dalekiego ograniczenia prawa własności, co w rozpatrywanej sprawie nie ma miejsca. Powołanie się na sam fakt, że nieruchomość stanowi grunt rolny, uznane być musi za niewystarczające. Podkreślić natomiast należy, że w części tekstowej przedmiotowej uchwały nie zapisano żadnych ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanych ze zlokalizowaniem na terenie objętym planem wieży elektrowni wiatrowej i jej oddziaływaniem.

Zatem ustalenie w planie zakazu zabudowy dla wszystkich terenów rolniczych oznaczonych w planie symbolem R bez uzasadnionej przyczyny stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia te powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Dla wyznaczonych w przedmiotowym planie terenów dróg oznaczonych symbolami: 1KD-D oraz 1-5KDW uchwała nie określa żadnych ustaleń dotyczących ich szerokości w liniach rozgraniczających, odwołując się w tym zakresie wyłącznie do rysunku planu (§ 11 pkt 5 uchwały), co stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest obligatoryjnym elementem uchwały, z uwagi na fakt, iż parametry określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430) nie są ścisłe, a jedynie minimalne. Obowiązkiem zatem organu planistycznego jest ich określenie w tekście planu.

Należy pamiętać, że to część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa uchwały (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11).

Ponadto występuje niezgodność pomiędzy częścią tekstową i graficzną przedmiotowej uchwały. Brak bowiem w jej części tekstowej informacji na temat wskazanych na załączniku nr 1 (rysunku planu) nieprzekraczalnych liniach zabudowy wyznaczonych w terenach 1EW i 1E oraz granicy maksymalnego zasięgu izofony 45 dB (A), a także użytych na rysunku oznaczeń kolorystycznych poszczególnych terenów. Tym samym należy uznać, że pomiędzy rysunkiem a tekstem planu zaistniała rozbieżność, która stanowi naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 stwierdził, że „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”.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

Pozostałe uchybienia przy sporządzaniu przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazał w piśmie skierowanym do Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 22 października 2014 r., znak: WIR.II.4130.7.2014.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 tej ustawy wskazuje, iż 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 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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
Wicewojewoda  
Zbigniew Ostrowski