



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 7 lipca 2015 r.

Poz. 2261

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 67/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 6 lipca 2015 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 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 1 pkt 7 lit. c, § 6 ust. 2 pkt 7 lit. c, § 7 ust. 2 oraz załącznika nr 3 do uchwały Nr VIII/70/2015 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia w rejonach ulic: al. Niepodległości, Studziennej, Najświętszej Maryi Panny, Jagiellońskiej, Jacewskiej oraz Grochowej w zakresie terenu oznaczonym symbolem UO.

UZASADNIENIE

Dnia 28 maja 2015 r., Rada Miejskiej Inowrocławia, na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr VIII/70/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia w rejonach ulic: al. Niepodległości, Studziennej, Najświętszej Maryi Panny, Jagiellońskiej, Jacewskiej oraz Grochowej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 czerwca 2015 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, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 19 czerwca 2015 r., znak: WIR.II.4130.59.2015.JS). Przewodniczący Rady Miejskiej Inowrocławia w piśmie z dnia 23 czerwca 2015 r., znak: BRM.0004.40.2015 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 uchwała Nr VIII/70/2015 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia w rejonach ulic: al. Niepodległości, Studziennej, Najświętszej Maryi Panny, Jagiellońskiej, Jacewskiej oraz Grochowej narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) 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 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.) 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,
w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 3 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego). Rada Miejska Inowrocławia w § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały określiła ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem UO (teren usług oświaty). Dla przedmiotowego terenu Rada Miejska Inowrocławia ustaliła zasady modernizacji, rozbudowy i budowy komunikacji – obsługa komunikacyjna terenu z ulicy Najświętszej Marii Panny (§ 7 ust. 2 pkt 10 uchwały). Z analizy rysunku planu miejscowego (załącznik nr 3 do uchwały), dokonanej przez organ nadzoru wynika, że pomiędzy ul. Najświętszej Marii Panny a terenem UO znajduje się teren oznaczony symbolem MW/U (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami) przylegającym do w/w ulicy. Powyższe potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

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.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (*vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). 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. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

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.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Miejska Inowrocławia w § 6 ust. 1 pkt 7 lit. c, ust. 2 pkt 7 lit. c przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt.: „wnoszenie budynków warunkowane jest dokonaniem rozeznania warunków geologicznych do głębokości rzędu 50 m i zastosowaniem odpowiednio do wyników rozpoznania zabezpieczeń wynikających z indywidualnych opinii konstrukcyjno-budowlanych”.

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 posadowiania obiektów budowlanych określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania 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 posadowiania obiektów budowlanych, ustalenie geotechnicznych warunków posadowiania 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 posadowiania 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 2014 r., poz. 613 z późn. zm. - § 7 ust. 1-3 powołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych).

W związku z powyższym, wprowadzenie w § 6 ust. 1 pkt 7 lit. c, ust. 2 pkt 7 lit. c 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/Gl 1225/12).

Przywołany wyżej zapis przedmiotowej uchwały narusza również § 4 pkt 1 przywołanego 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 § 6 ust. 1 pkt 7 lit. c, ust. 2 pkt 7 lit. c 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 przywołanego 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.

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 NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

W utrwalonym orzecznictwie sądowno administracyjnym 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. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej – Dz.U. Nr 100, poz. 908; wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, 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/Gl 391/12).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej zapisy dotyczące obowiązku rozpoznania warunków geologicznych terenu, tj. § 6 ust. 1 pkt 7 lit. c, § 6 ust. 2 pkt 7 lit. c oraz obsługi komunikacyjnej dla terenu oznaczonego symbolem UO – § 7 ust. 2 oraz załącznika nr 3 do uchwały Nr VIII/70/2015 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia w rejonach ulic: al. Niepodległości, Studziennej, Najświętszej Maryi Panny, Jagiellońskiej, Jacewskiej oraz Grochowej w zakresie terenu oznaczonym symbolem UO.

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

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes