



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 31 lipca 2018 r.

Poz. 3959

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 76/2018 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 lipca 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 pkt 4 lit. a tiret trzecie, czwarte, lit. b tiret pierwsze, trzecie, § 5 pkt 2 lit. c, pkt 4 lit. c, § 6 pkt 5 uchwały Nr XXXVIII/306/2018 Rady Gminy w Gąsawie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Biskupin, gmina Gąsawa.

Uzasadnienie

Dnia 21 czerwca 2018 r., Rada Gminy w Gąsawie, 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 XV/129/2016 Rady Gminy w Gąsawie z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Biskupin, gmina Gąsawa, podjęła uchwałę Nr XXXVIII/306/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Biskupin, gmina Gąsawa.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 29 czerwca 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 12 lipca 2018 r., znak: WIR.II.743.4.57.2018.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Gąsawa w piśmie z dnia 19 lipca 2018 r., znak: IRG.6721.1.2016 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 Gminy w Gąsawie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 37a powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) § 137 w związku z § 143 powołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), art. 31 ust. 1a i 2, art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych,

poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym przeznaczenia terenów, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy w Gąsawie w § 5 pkt 2 lit. c, w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, dopuściła sytuowanie obiektów małej architektury. Ponadto, wprowadzono w § 6 pkt 5 uchwały zakaz lokalizacji wolno stojących nośników reklamowych.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji.

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.

Podkreślić należy, że art. 37a cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dodać należy również, że przepis art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co wydaje się kluczowe dla oceny odrębnego charakteru omawianych aktów prawnych – to fakt, że ustawodawca przewidział dwie – niezależnie od siebie i całkowicie odrębne procedury zmierzające do uchwalenia obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a-37e cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądów administracyjnych (*vide*: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 339/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Podkreślić należy, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. dopuszczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b przywołanej ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu przepis ten został przez ustawodawcę uchylony. Zasady dotyczące reguł i warunków sytuowania np. obiektów małej architektury mogą być ustalane, ale wyłącznie w drodze odrębnej – podjętej w oparciu m.in. o przepisy art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – uchwały.

Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwałe stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. W przywołanym powyżej artykule ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Gminy w Gąsawie podjęła uchwałę nr XV/129/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Biskupin, gmina Gąsawa w dniu 15 lutego 2016 r. Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy uchwalając przedmiotową uchwałę, był zobowiązany do stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących od dnia 11 września 2015 r.

Jak wskazano wyżej, znowelizowane przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości uregulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Gminy w Gąsawie w § 4 pkt 4 lit. a tiret trzecie oraz § 5 pkt 4 lit. c przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła następujący zapis cyt. „wymagane jest uzgadnianie projektów zagospodarowania terenu i projektów budowlanych z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków”. Ponadto, wprowadzono w § 4 pkt 4 lit. a tiret czwarte uchwały wymóg nadzoru archeologicznego nad pracami ziemnymi. Dodatkowo, w § 4 pkt 4 lit. b tiret pierwsze ustalono, że wszelka działalność inwestycyjna musi być poprzedzona badaniami archeologicznymi, zakres prac archeologicznych zostanie określony na etapie uzgadniania projektu budowlanego. Z kolei, Rada Gminy Gąsawa w § 4 pkt 4 lit. b tiret trzecie ustaliła, że wszelkie prace ziemne można wykonać po uzgodnieniu i za pozwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Podkreślić należy, że treść § 4 pkt 4 lit. a tiret czwarte oraz § 4 pkt 4 lit. b tiret pierwsze przedmiotowej uchwały stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ust. 1a i 2 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.

Przepis art. 36 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa w sposób enumeratywny wszystkie przypadki, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania takiego pozwolenia. Brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w akcie prawa miejscowego (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 70/15).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 powołanej ustawy Prawo budowlane, prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis art. 39 przywołanej ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w przepisach ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 589/17, 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 473/16).

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 organu nadzoru 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).

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.

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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau