



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 2 listopada 2020 r.

Poz. 5174

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 91/2020

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 2 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 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 2020 r. poz. 293 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/174/2020 Rady Gminy Zbiczno z dnia 23 września 2020 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno, gmina Zbiczno.

Uzasadnienie

Dnia 23 września 2020 r., Rada Gminy Zbiczno, 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 IV/33/2019 Rady Gminy Zbiczno z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno, podjęła uchwałę Nr XXVI/174/2020 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno, gmina Zbiczno.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 października 2020 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 8 października 2020 r., znak: WIR.II.743.4.94.2020.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Przewodniczący Rady Gminy Zbiczno w piśmie z dnia 15 października 2020 r., znak: O-1.0004.56.2020 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 Zbiczno 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, poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla działek położonych poza granicami opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez określenie, dla niektórych terenów występujących w miejscowym planie zagospodarowaniu przestrzennym, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.

z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.) oraz § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,

- 5) art. 17 pkt 6 lit. b tiret dwunaste cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak uzgodnienia projektu przedmiotowego planu miejscowego z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego,
- w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy Zbiczno ustaliła w:

- § 4 pkt 11 przedmiotowej uchwały – „(...) Ilekroć w uchwale jest mowa o nośniku reklamowym – należy przez to rozumieć tablice reklamowe, urządzenia reklamowe i szyldy opisane w ustawie oraz inne nośniki informacji wizualnej w jakiejkolwiek formie z elementami konstrukcyjnymi lub zamocowaniami, nie będące znakami w rozumieniu przepisów odrębnych”,
- § 7 pkt 4 uchwały – „nakaz zastosowania dla wykonania ogrodzeń działek budowlanych materiałów tradycyjnych typu: cegła, kamień, drewno, przy czym dopuszcza się ogrodzenia metalowe wykonane na podmurówce”,
- § 7 pkt 5 uchwały – „nakaz zastosowania w ogrodzeniach działek budowlanych otworów o średnicy min. 15 cm wykonanych w podmurówce przy powierzchni terenu, rozmieszczonych w odstępach nie większych niż 5 m; przy czym pomiędzy podmurówką, a elementami ażurowymi ogrodzenia należy zapewnić prześwit nie mniejszy niż 10 cm, gdy wysokość podmurówki przekracza 10 cm”,
- § 7 pkt 8 uchwały – „zakaz wykonywania ogrodzeń działek budowlanych o wysokości ponad 1,50 m n.p.t.”,
- § 7 pkt 9 uchwały – „zakaz wykonywania ogrodzeń pełnych, ogrodzeń z prefabrykatów betonowych i ogrodzeń żelbetonowych”,
- § 7 pkt 11 uchwały – „zakaz instalowania reklam wolnostojących i stosowania reklam świetlnych”,
- § 7 pkt 12 uchwały – „dopuszcza się instalację nośników reklamowych na elewacjach budynków i ogrodzeniach, przy czym maksymalna łączna powierzchnia tych nośników dla pojedynczego budynku lub ogrodzenia działki, na której ten budynek jest zlokalizowany nie może przekraczać:
 - a) 2 m² – dla terenów oznaczonych symbolem MN i MW,
 - b) 5 m² – dla terenów oznaczonych symbolem MN-U i MW-U,
 - c) 10 m² – dla terenu oznaczonego symbolem U;
- § 7 pkt 14 uchwały – „dopuszcza się realizację obiektów małej architektury ogrodowej, w tym altan o lekkiej konstrukcji szkieletowej oraz terenowych urządzeń rekreacji (np.: basenów, oczek wodnych itp.), chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej”,
- § 21 ust. 1 pkt 3 uchwały – „Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 3Z ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (...) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury”,
- § 22 ust. 1 pkt 3 uchwały – „Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 4ZP ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (...) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury (...)”,
- § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały – „Dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 5Z/WS, 6Z/WS i 7Z/WS ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (...) zakaz lokalizacji (...) obiektów małej architektury”,
- § 27 ust. 1 pkt 2 uchwały – „Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 01KDL(g) ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu – dopuszcza się wprowadzenie (...) obiektów małej architektury”,

- § 28 ust. 1 pkt 1 uchwały – „Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 02KDD(g) ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu – dopuszcza się wprowadzenie (...) obiektów małej architektury”,
- § 30 ust. 1 pkt 1 uchwały – „Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 04KP(r) ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu – dopuszcza się wprowadzenie (...) obiektów małej architektury”.

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.

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 uchwale 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 Zbiczno podjęła uchwałę nr IV/33/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno w dniu 25 stycznia 2019 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 Zbiczno w § 27 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego wprowadziła zapis cyt. „Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 01KDL(g) ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu – nakaz przyłączenia terenu istniejącej publicznej drogi gminnej celem jej rozbudowy i doprowadzenia do parametrów odpowiadających wymaganiom przepisów odrębnych”.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzenia planu dla określonego w niej obszaru oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny, przedstawiający granice obszaru objętego projektem miejscowego planu. Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała intencyjna określa przedmiot i zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to ustalenia są wiążące dla organu sporządzającego projekt planu miejscowego, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Mając na uwadze, treść przywołanego art. 14 ust. 2 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia te nie mogą wykraczać poza granice obszaru opracowania wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu. Jeżeli zamiarem organu gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu, ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 tej ustawy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2562/12).

Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy odnośnie terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy uchwalając plan miejscowy nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu; tym samym nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 122/17).

Rada Gminy Zbiczno podjęła dnia 25 stycznia 2019 r. uchwałę nr IV/33/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno, której załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i określa granice przyszłego planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru analiza ww. uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno wykazała, że granice obszaru wyznaczonego na załączniku graficznym są tożsame z granicami obszaru określonymi na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXVI/174/2020 Rady Gminy Zbiczno z dnia 23 września 2020 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno, gmina Zbiczno, o którym mowa w § 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały. Zdaniem organu nadzoru, część tekstowa uchwalonego planu miejscowego została jednak poszerzona o ustalenia planistyczne dla działek położonych poza granicami opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z analizy przywołanego wyżej przepisu wynika, że zarówno ustalenia zawarte w części tekstowej uchwały, jak i jego załącznika

graficznego dla danego terenu są ze sobą integralnie związane i powinny w całości zawierać się w granicach planu miejscowego.

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 organu nadzoru powyższe uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Rada Gminy Zbiczno w § 21 ust. 1 pkt 4, § 22 ust. 1 pkt 4, § 23 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały określiła dla terenów oznaczonych symbolem 3Z [tereny zieleni nieurządzonej (naturalnej)], 4ZP (tereny zieleni urządzonej), 5Z/WS, 6Z/WS i 7Z/WS [tereny zieleni nieurządzonej (naturalnej)] i wód powierzchniowych śródlądowych] minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu.

Określony przez radę gminy powyższy wskaźnik, nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu.

Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, stosował dowolnie, obowiązujące przepisy prawa, ustalających sposób określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, gdyż wynika to z powołanej wyżej u.p.z.p.

Zatem, Rada Gminy Zbiczno nie była uprawniona do odmiennego unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Wskazany wyżej przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy.

Podkreślenia wymaga, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 577/18, 7 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 576/18, 18 października 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 187/17).

W konsekwencji należy uznać, że Rada Gminy Zbiczno nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego poprzez określenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni terenu przez co naruszyła w sposób rażący art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji – tj. istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Ad. 4

Rada Gminy Zbiczno w § 16 ust. 2 pkt 2 lit. c przedmiotowej uchwały, w ramach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wprowadziła następujący zapis cyt.: „zakaz odprowadzania ścieków bytowych do indywidualnych przydomowych oczyszczalni ścieków lub do indywidualnych szczelnych zbiorników bezodpływowych okresowo opróżnianych po wybudowaniu sieci zbiorczej kanalizacji sanitarnej”.

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 RP (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).

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 ww. 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. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Należy mieć na względzie również § 26 ust. 1 i ust. 3 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej (...). W razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m^3 na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m^3 , to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane zapisy uchwały uniemożliwiają zagospodarowanie terenu zgodnie z jego przeznaczeniem w planie miejscowym do czasu stworzenia warunków przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. W myśl przywołanych przepisów prawa w razie braku warunków przyłączenia do sieci kanalizacyjnej działka może być wykorzystywana pod zabudowę gdy zapewniona zostanie możliwość korzystania ze zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków.

Dodać należy, że w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych przed wybudowaniem sieci kanalizacyjnej ustawodawca, zgodnie z przywołanym przepisem art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwolnił właścicieli nieruchomości od obowiązku przyłączenia do tej sieci. Tym samym rada gminy zamieszczając w przedmiotowej uchwale zapisy § 16 ust. 2 pkt 2 lit. c, które uniemożliwiają właścicielom wybudowanie na swoich nieruchomościach przydomowych oczyszczalni ścieków, pozbawił ich jednocześnie przyznanego przepisem rangi ustawowej uprawnienia obejmującego zwolnienia z obowiązku przyłączenia do później wybudowanej sieci kanalizacyjnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że właściciel ma obowiązek zapewnić utrzymanie czystości ze względu na przedmiot własności tj. nieruchomość. Sposoby te przewiduje art. 5 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jeżeli jednak na terenie nie ma sieci kanalizacyjnej, bowiem pozostaje dopiero w sferze planów realizacyjnych, to właściciel musi mieć alternatywę zapewnienia infrastruktury, którą gwarantuje mu ustawa poprzez dokonanie własnego wyboru – czy to zbiornika bezodpływowego, czy też przydomowej oczyszczalni ścieków. W innym wypadku zostanie pozbawiony uprawnienia ustawowego, w czym także należy upatrywać naruszenia zasady ochrony tego prawa zagwarantowanej w Konstytucji (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Tej kompetencji nie może przejąć gmina poprzez zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisu, który przewiduje zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Ograniczenie natomiast tego prawa poprzez narzucenie – choć na okres przejściowy – jedynie możliwości lokalizowania zbiorników bezodpływowych pozostaje w oczywistej sprzeczności z dyspozycją art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku (wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 18/17).

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. Z istoty aktu prawa miejscowego, 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 orzecnictwa, 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).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tryb sporządzania planu miejscowego, czyli kolejnych czynności wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) podejmowanych po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, został precyzyjnie określony w art. 17 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. b tiret dwunaste przywołanej ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Organ nadzoru stwierdził, że obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym położony jest przy granicy linii kolejowych Nr 208 Jabłonowo Pomorskie – Chojnice. Zgodnie z załącznikiem Wykaz linii kolejowych, które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych mają znaczenie państwowe do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 552 z późn. zm.) ww. linia kolejowa została zaliczona do linii kolejowej o znaczeniu państwowym. Powyższe oznacza, że Wójt Gminy Zbiczno był zobowiązany w trakcie procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego do uzgodnienia projektu ww. planu miejscowego z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego.

W dokumentacji prac planistycznych przedmiotowej uchwały brak jednak wystąpienia Wójta Gminy Zbiczno do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego na podstawie wskazanych wyżej przepisów. W dokumentacji prac planistycznych brak również stanowiska ww. organu.

W konsekwencji, organ sporządzający projekt planu miejscowego nie przedstawił Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego projektu planu w celu uzyskania stosownego uzgodnienia dotyczącego rozwiązań przyjętych w przedmiotowym opracowaniu planistycznym, przez co uniemożliwił ww. organowi wzięcie czynnego udziału w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe uniemożliwiło kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie planu w zakresie podlegającym uzgodnieniu ww. organu oraz mogło spowodować, że przyjęte rozwiązania planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego.

Dodać należy, że ratio legis instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relevantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie „zablokować” uchwalenie planu miejscowego w kształcie sporządzonym przez organ gminy. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia tego aktu w planowanym

kształcie. Uchwalenie przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, co do zasady skutkuje nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2015, s. 229-230).

Należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu. Sformalizowane, również w zakresie chronologii podejmowanych działań, uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w przypadku istotnego naruszenia trybu uchwalenia planu, prowadzi do wniosku, że celem procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie ochrony interesu prawnego społeczeństwa przy wykonaniu przez gminę władztwa planistycznego. Ustawodawca zagwarantował bowiem rzeczywistą, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015 r., str. 265 – 267).

Zatem przedmiotowa uchwała w sprawie miejscowego planu została podjęta przy braku uzgodnienia jej projektu z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Naruszenie art. 17 pkt 6 polegające na braku (...) jakiegokolwiek uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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