



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WIR.II.743.4.154.2019.JS



1010-05-14
P. Prew. R.M
W

15.05.2020
[Signature]

Bydgoszcz, 7 maja 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

ul. Jana Kazimierza 5

85 – 035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim

Skarżący:

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

ul. Jagiellońska 3

85 – 950 Bydgoszcz

Organ administracji:

Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim

ul. T. Kościuszki 11

89 – 400 Sępólno Krajeńskie

Skarga

na uchwałę Nr XIII/113/2019 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 października 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zarzucając naruszenie przepisów, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „u.p.z.p.”,
- 2) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. 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 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282),

wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/113/2019 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 października 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim w części, tj.: § 6 ust. 5 pkt 3 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt 2 tej uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim w dniu 30 października 2019 r. podjęła uchwałę Nr XIII/113/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 u.p.z.p., Burmistrz Sępólna Krajeńskiego przekazał w dniu 6 listopada 2019 r. organowi nadzoru, jakim jest Wojewoda Kujawsko – Pomorski, wymienioną uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Ocena ta dokonywana jest zgodnie z zasadami nadzoru nad działalnością gminną przewidzianymi w przywołanej wyżej ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W toku przeprowadzonej oceny, na podstawie przekazanych dokumentów, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem, ponieważ narusza przytoczone na wstępie przepisy w sposób i w stopniu określonym w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

1.

Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim w § 7 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1 UO (teren zabudowy usługowej w zakresie usług oświaty), w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, wprowadziła następujący zapis cyt. „ustala się nakaz rozbiórki istniejących budynków garażowo-gospodarczych”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., 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. Zakres ustaleń planu miejscowego i jego obligatoryjne elementy zostały szczegółowo określone w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

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. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów umożliwiających likwidację istniejących obiektów budowlanych.

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.

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 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innymi przepisami prawa, ustalają 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.

W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Wskazany zapis uchwały wykracza bowiem poza treść postanowień planu miejscowego, których charakter wyklucza możliwość umieszczania w nich nakazów lub dopuszczeń dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są natomiast organy budowlane, o ile spełnione zostaną przesłanki

określone w przepisach prawa budowlanego (por. wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 786/08).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym jednoznacznie wskazuje się, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu (por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99). Zasady dokonywania rozbiórek budynków i organy właściwe w tym zakresie jednoznacznie wskazują przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.).

Zatem regulowanie w planie miejscowym spraw zastrzeżonych dla organów budowlanych wykracza poza kompetencje rady gminy w zakresie planowania przestrzennego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, w przytoczonym przypadku doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

2.

Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim w § 6 ust. 5 pkt 3 lit. b przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła następujący zapis cyt. „(...) zapewnienie nadzoru archeologicznego w przypadku działalności inwestycyjnej obejmującej prace ziemne – dot. także inwestycji liniowych”.

Podkreślić należy, że treść ww. przepisów uchwały stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ust. 1a i 2 przywołanej 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.

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 grypy 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

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).

W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski, po dokonaniu oceny pod względem zgodności z przepisami prawa zaskarżonej uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, pismem znak: WIR.II.743.4.154.2019.JS z dnia 16 marca 2020 r. poinformował Burmistrza Sępólna Krajeńskiego o stwierdzonych uchybieniach dotyczących zaskarżonego planu miejscowego. Burmistrz Sępólna Krajeńskiego w piśmie z dnia 23 marca 2020 r., znak: Irg.6721.1.2019.2020 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii podniesionych przez organ nadzoru.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

Stosownie do art. 93 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organ nadzoru mając na względzie uchybienie przepisom prawa oraz ich charakter uznał, iż podniesione uchybienie jest na tyle istotne, że stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego § 6 ust. 5 pkt 3 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr XIII/113/2019 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 października 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI
Boyd
Mikołaj Boydanowicz

załączniki 4:

- 1) odpis skargi;
- 2) uchwała Nr XIII/113/2019 Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 października 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim wraz z załącznikami;
- 3) akta postępowania nadzorczego (znak: WIR.II.743.4.154.2019);
- 4) dokumentacja prac planistycznych (1 segregator).