



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 6 maja 2015 r.

Poz. 1497

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 44/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 maja 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/33/2015 Rady Gminy Inowrocław z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Inowrocław w części obrębu geodezyjnego Łojewo.

UZASADNIENIE

Dnia 27 marca 2015 r., Rada Gminy Inowrocław, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199) 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 VI/33/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Inowrocław w części obrębu geodezyjnego Łojewo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 3 kwietnia 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 23 kwietnia 2015 r., znak: WIR.II.4130.30.2015.JS). Wójt Gminy Inowrocław w piśmie z dnia 30 kwietnia 2015 r., znak: ROŚ.I.6721.1.2012 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 w/w uchwała Rady Gminy Inowrocław w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie zabudowy i zagospodarowania terenu dla części działki nr 234/3, która znajduje się poza granicami opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykroczenie przez radę gminy poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym;
- 3) art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez scedowanie uprawnień przez radę gminy na inny organ lub podmiot do określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenu określonym w planie miejscowym;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;

- 5) 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,
- 6) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w związku z art. 31 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446), art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2013 r., poz. 1393 z późn. zm.) oraz § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz.U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych;
- 7) art. 53 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.) poprzez brak uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z właściwym państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy Inowrocław w § 23 pkt 2 przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolami: MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) wprowadziła zapis cyt. „teren znajdujący się w obszarze objętym granicami opracowania nie może stanowić samodzielnej działki budowlanej; teren jest częścią działki nr 234/3, której zasadnicza część i zabudowa znajduje się poza granicami planu; obowiązuje wspólne zagospodarowanie terenu z częścią działki budowlanej znajdującą się poza granicami planu”.

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 przesadzającą 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.

Rada Gminy Inowrocław podjęła w dniu 28 marca 2012 r. uchwałę nr XV/119/2012 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Inowrocław w części obrębu geodezyjnego Łojewo, której załącznik graficzny stanowi integralną część uchwały i określa granice przyszłego planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru analiza w/w uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Inowrocław w części obrębu geodezyjnego Łojewo 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 VI/33/2015 Rady Gminy Inowrocław z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Inowrocław w części obrębu geodezyjnego Łojewo, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały. Zdaniem organu nadzoru, część tekstowa uchwalonego planu miejscowego została jednak poszerzona o ustalenia planistyczne dla części działki nr 234/3 znajdującej się poza granicami opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 w/w 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 naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 w/w 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. Zakres ustaleń planu miejscowego i jego obligatoryjne elementy zostały szczegółowo określone w art. 15 ust. 2 i 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 9 pkt 5 lit. d ocenianej uchwały, w ustaleniach ogólnych dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zapisano: „nie stosować zbóż ozimych na użytkach rolnych wokół elektrowni wiatrowych w celu wyeliminowania koncentrowania się ptaków w pobliżu siłowni w trakcie migracji jesiennej i wiosennej”.

Należy podkreślić, że rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego związana jest granicami upoważnienia zawartego w art. 15 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu nadzoru treść powyższego ustalenia uchwały wykracza poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym i pozostaje w sprzeczności z porządkiem prawnym.

Podstawowym celem planu miejscowego bowiem jest ustalenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych. Ustalenie zakazu stosowania zbóż ozimych na użytkach rolnych wokół elektrowni wiatrowych w celu wyeliminowania koncentrowania się ptaków w pobliżu siłowni w trakcie migracji jesiennej i wiosennej nie stanowi w ocenie organu nadzoru określenia sposobu zagospodarowania terenu i jego przeznaczeniu, a ponadto nie mieści się w zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym art. 15 ust. 2 pkt 9 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szczególnych warunkach zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Dla obszaru objętego planem wyznaczono teren elektrowni wiatrowych oznaczony symbolem EW (§ 7 pkt 3 lit. a uchwały). Liniami rozgraniczającymi wyznaczono na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały teren EW oraz strefę ochronną związaną z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko. W treści ustaleń szczegółowych odnoszących się do przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu oznaczonego symbolami EW, ujętych w § 21 pkt 4 lit d przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Inowrocław wprowadziła zapis cyt.: „dopuszcza się realizację turbiny wiatrowej o innych parametrach o ile nie spowoduje to konieczności zwiększenia obszaru strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko określonej na rysunku planu; uściślenie parametrów powinno nastąpić na etapie projektu budowlanego”. Ponadto, w § 21 pkt 5 uchwały postanowiono cyt. „szczegółowa lokalizacja elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą w obrębie terenu EW nastąpi na etapie sporządzenia projektu budowlanego, przy zachowaniu nieprzekraczalnej linii zabudowy określonej na rysunku planu”. Wskazane zapisy w zakwestionowanym zakresie są sprzeczne z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami w/w rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), które w przepisie § 4 pkt 3 ustaliło standardy obowiązujące przy zapisywaniu ustaleń projektu planu dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Należy również zaznaczyć, że zmiana „lokalizacji elektrowni wiatrowej” może spowodować zmianę strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko, co w konsekwencji może spowodować, że strefa ta może wykroczyć poza granice planu miejscowego objętego opracowaniem.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w/w ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako instrument polityki przestrzennej gminy, ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określić zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia takich zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważnić

kogokolwiek do decydowania czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zasadom (wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11).

Ponadto, plan miejscowy (będący aktem prawa miejscowego) musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętą daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależnienia tego przeznaczenia lub jego regulacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach miejscowych.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością w części zawierającej taką regulację (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2096/10).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń dotyczących wymienionych zasad zawiera § 4 pkt 9 przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...).

Przepis przedmiotowej uchwały nakłada na adresatów planu miejscowego obowiązek uzyskania zgody na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem z odpowiednimi organami. Kwestionowany zapis zawarty został w § 17 pkt 4 lit. c uchwały cyt. „(...) a jej zakres wynikać będzie z określonych przez ich właściciela warunków przyłączenia (...)”.

Ustalenie to w ocenie organu nadzoru, nakłada dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

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 uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 29/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 744/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/08).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Rada Gminy Inowrocław w § 21 pkt 10 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt.: „budowa elektrowni wiatrowej wymaga na etapie projektu budowlanego rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego, zgodnie przepisami odrębnymi”.

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 § 21 pkt 10 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 § 21 pkt 10 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.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Inowrocław nakładając na inwestora obowiązki w zakresie rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego dla budowy elektrowni wiatrowej, nie tylko przekroczyła zakres umocowania ustawowego, wynikającego z art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz również przerzuciła na inwestorów własne obowiązki w zakresie rozpoznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy na etapie uchwalenia planu miejscowego, co rodzi obawy, czy przedmiotowy teren może być przeznaczony pod ten cel.

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 sądowoadministracyjnym 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.

Ad. 6

Rada Gminy Inowrocław w § 21 pkt 3 lit. b wprowadziła następujący brzmiący zapis: „wymóg przeszkodowego oznakowania oraz właściwego zgłoszenia przeszkód służbom lotniczym”. Stosownie zaś do art. 87 ust. 2 w/w ustawy Prawo lotnicze, obiekty budowlane i obiekty naturalne stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych powinny być niezwłocznie zgłoszone Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego i oznakowane. Ponadto, w myśl § 2 ust. 1 i 2 cyt. rozporządzenia w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym i oznakowaniu podlegają przeszkody lotnicze, a w szczególności stałe lub tymczasowe obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, o wysokościach przekraczających powierzchnie ograniczające, określone w przepisach w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska; obiekty budowlane o wysokości 100 m i więcej powyżej poziomu otaczającego terenu lub wody, zlokalizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym na polskich wodach terytorialnych Morza Bałtyckiego; obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części trudno dostrzegalne z powietrza na tle otoczenia z powodu ich barwy, położenia lub konstrukcji oraz inne naziemne obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, zlokalizowane w strefach dolotu do lotniska i odlotu, szczególnie w terenie pagórkowatym i górskim, uznane przez Prezesa lub przez właściwy organ nadzoru nad lotnictwem wojskowym za przeszkody lotnicze. Zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej.

Ponadto, Rada Gminy Inowrocław w § 13 pkt 1 zdanie drugie przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustaliła, że teren zajmowany przez stanowiska archeologiczne objęty strefą „W” jest dostępny do celów inwestycyjnych zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów odrębnych.

Podkreślić należy, że treść § 13 pkt 1 zdanie drugie uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 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.

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona 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 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, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 16/13). 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. § 116, 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).

W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne

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 naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
Ad. 7

Stosownie do art. 46 pkt 1 w/w ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 3 pkt 14 w/w ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...), przez strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko - rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Zgodnie z art. 53 przywołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...), organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, uzgadnia z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58, zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Uzgodnienia dokonuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o uzgodnienie.

Organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest regionalny dyrektor ochrony środowiska - w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 57 pkt 2 w/w ustawy).

Z kolei, organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gmin – art. 58 ust. 1 pkt 3 w/w ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...).

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że Wójt Gminy Inowrocław nie wystąpił z wnioskiem do właściwych organów o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Powyższe zostało potwierdzone przez Wójta Gminy Inowrocław (pismo z dnia 30 kwietnia 2015 r., znak: ROŚ.I.6721.1.2012).

Dodać należy, że podstawą sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko jest uprzednie pozytywne uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w w/w prognozie. W ocenie organu nadzoru, brak pozytywnego tej prognozy w zakresie wynikającym z art. 53 powołanej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) stanowi przeszkodę w kontynuacji procedury planistycznej zmierzającej do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powoduje to bowiem brak kontroli przez właściwe organy (państwowego powiatowego inspektora sanitarnego i regionalnego dyrektora ochrony środowiska) prawidłowości sporządzonej prognozy oddziaływania na środowisko pod kątem spełnienia wymagań wynikających z art. 51 ust. 2 cyt. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...).

Należy podkreślić, że w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest uwzględnienie wiele czynników określonych w art. 15 cyt. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także zapisów w/w ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...), które mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do przepisów przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujących tryb sporządzenia projektu planu miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że choć czynności te nie są wskazane w przepisach w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to jednak organy gminy są zobowiązane do ich dokonania na równi z wymogami wynikającymi z w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro zatem ustawodawca wprowadził wymóg sporządzenia dla projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceny oddziaływania na środowisko, to niedopełnienie tego etapu należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzenia planu (vide: wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 430/12).

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Przepis 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 przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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
Elżbieta Rusielewicz