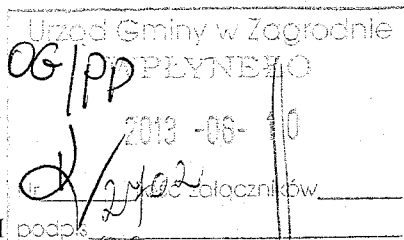




WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.156.5.2013.KT3



Wrocław, dnia 5 czerwca 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności § 5 pkt 7 oraz § 11 pkt 4 we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez operatora” uchwały Rady Gminy Zagrodno Nr XXX.220.2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w północnej części obrębu Radziechów.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 5 pkt 7 oraz § 11 pkt 4 we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez operatora” uchwały Rady Gminy Zagrodno Nr XXX.220.2013 z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w północnej części obrębu Radziechów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2013 r. Rada Gminy Zagrodno podjęła uchwałę Nr XXX.220.2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w północnej części obrębu Radziechów. Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 maja 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem” w związku z § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 11 pkt 4 we fragmencie „zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez operatora” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy, § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji.

I

Mocą § 5 badanego aktu Rada Gminy Zagrodno ustaliła znaczenie pojęć użytych w uchwale, w tym w pkt 7 zdefiniowała pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy przyjmując, że: „należy przez to rozumieć sumę powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych stałych obiektów budowlanych zlokalizowanych na działce”.

W dalszych przepisach uchwały (§ 9 pkt 1 i 2), Rada Gminy działając na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 użyła tak zdefiniowanego pojęcia celem określenia minimalnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Należy zatem zauważyć, że określając powyższy parametr Rada Gminy zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy”, jednakże zdaniem organu nadzoru, z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej budynku, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem, poprzez wprowadzenie własnej definicji powierzchni całkowitej zabudowy, Rada zmodyfikowała wskazany w ustawie sposób ustalenia wartości minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy. W rozumieniu badanej uchwały wskaźnik ten oznacza stosunek sumy powierzchni

całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych stałych obiektów budowlanych w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN-ISO 9836:1997, jest definiowana jako: "suma powierzchni wszystkich kondygnacji, w tym piwnicy po obrysie zewnętrznym ścian wraz ze wszystkimi obiektami takimi jak: tarasy, balkony, zjazdy do garażu, schody zewnętrzne, podcienie".

Należy mieć również na uwadze definicję pojęcia "kondygnacja", przyjętą w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.), zgodnie z którą przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia.

Powyższa regulacja dodatkowo wskazuje, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Oznacza to, że wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 162/12).

Rada, wskazując w definicji kondygnacji nadziemne budynków, pominęła kondygnacje podziemne, czym, w ocenie Organu Nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraził Wojdowski Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 listopada 2012 r.: "regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada (...) nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu (...)" (sygn. akt II SA/Wr 601/12).

Podkreślić należy, że Rada nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy niż ten, który wynika z ustawy. Zdaniem Organu Nadzoru przepis § 5 pkt 7 uchwały, w powiązaniu z regulacjami § 9 pkt 1 i 2 uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Stwierdzenie nieważności przepisu § 5 pkt 7 uchwały jest konieczne, celem umożliwienia stosowania postanowień § 9 pkt 1 i 2 uchwały w sposób zgodny z prawem.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Wedle art. 94 ustawy zasadniczej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Regulacje te determinują m.in. obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego, Rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W tym miejscu należy również wskazać, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami rangi ustawowej. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. Według art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Za nieuzasadnione należy także uznać zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących spraw uregulowanych w sposób kompletny i wyczerpujący w drodze ustawy.

Ponadto, zgodnie z § 115 i § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W uchwale nie zamieszcza się również przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Podkreślić należy, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Dodatkowo przywołać należy treść § 146 ww. rozporządzenia, w myśl którego w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Natomiast jak wynika z § 147 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli w ustawie lub innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Wreszcie w świetle § 149 rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

II

W § 11 pkt 4 uchwały postanowiono, że: „zasilanie w energię elektroenergetyczną nastąpi poprzez budowę nowych stacji transformatorowych, odcinków sieci i przyłączy z istniejących sieci zlokalizowanych poza granicami opracowania, zgodnie z warunkami technicznymi określonymi przez operatora”.

W powyższym przepisie, we fragmencie wskazanym w sentencji, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej uzależniono realizację poszczególnych postanowień uchwały (dotyczących budowy nowych obiektów infrastruktury elektroenergetycznej) od uzyskania warunków technicznych określonych przez operatora sieci.

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały narusza kompetencję do określenia zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej określoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy. Zakres przedmiotowy i granice kompetencji do określenia tych zasad skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych

Zdaniem Wojewody, w przepisach ustawy i rozporządzenia określono jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania, mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Należy pamiętać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Akt ten swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Do czasu kiedy nie zostanie zmieniony lub uchylony, wiąże także organy gminy oraz organy państwa. Postanowienia planu mają ponadto bezpośredni wpływ na sferę prawa własności wobec nieruchomości zlokalizowanych na terenach objętych jego zakresem. Z uwagi na powyższe, postanowienia uchwały muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, dookreślony i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu ingerencji w sferę prawa własności jednostki. Podmiotem uprawnionym do wprowadzania tych postanowień jest natomiast Rada Gminy.

Rada nie powinna była zatem wprowadzać w uchwale postanowień, które przyznają innym podmiotom uprawnienie do określenia warunków wobec wprowadzonych w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska danego operatora sieci. Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności podmiotowi innemu niż Rada Gminy, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

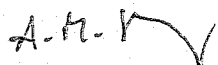
W powyższym zakresie doszło do przekroczenia kompetencji prawotwórczej przyznanej Radzie w art. 15 ust. 10 ustawy w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Powyższe stanowisko Wojewody znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II SA/Wr 121/13). Wobec faktu naruszenia kompetencji prawotwórczej aktualne pozostaje uzasadnienie rozwinięte w pierwszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski


Aleksander Marek Skorupa