

UCHWAŁA Nr XXXVIII/.../22
RADY GMINY NOWA WIEŚ WIELKA
z dnia ... czerwca 2022 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 maja 2022 r., WIR.II.743.4.63.2021.JS, oraz udzielenia odpowiedzi na skargę

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. 559 ze zm.¹), w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.²) uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się przekazać skargę Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 maja 2022 r., WIR.II.743.4.63.2021.JS, kierowaną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, doręczoną do Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 30 maja 2022 r., na uchwałę Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądociń XI” (Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 3863) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy oraz udzielić odpowiedzi na skargę Wojewody Kujawsko-Pomorskiego według treści jak w załączniku nr 2 do uchwały, i przekazać ją wraz ze skargą (załącznik nr 1) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

§ 2. 1. Do przekazania skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy oraz do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Bydgoszczy upoważnia się Wójta Gminy Nowa Wieś Wielka.

2. Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W związku ze skargą Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na uchwałę Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądociń XI” (Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 3863), konieczne jest podjęcie uchwały w zakresie wszystkich czynności, które należy wykonać zgodnie z przepisem art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

¹Dz.U. z 2022 r. poz. 583, 1005 i 1079,
²Dz.U. z 2022 r. poz. 655 i 2320.



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WIR.II.743.4.63.2021.JS

Bydgoszcz, 23 maja 2022 r.

URZĄD GMINY
Nowa Wieś Wielka
Npłynięcie
dnia 30-05-2022
Nr zat.

5618.2022 przewidywana na Gminę
n/1 RGG
n/2 J. Reda
2020-05-22

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Jana Kazimierza 5
85 – 035 Bydgoszcz
za pośrednictwem
Rady Gminy Nowa Wieś Wielka

Skarżący:
Wojewoda Kujawsko – Pomorski
ul. Jagiellońska 3
85 – 950 Bydgoszcz

Organ administracji:
Rada Gminy Nowa Wieś Wielka
ul. Ogrodowa 2
86 – 060 Nowa Wieś Wielka

Skarga

na uchwałę Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądocin XI”.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.), zarzucając naruszenie przepisów, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „u.p.z.p.”,
 - 2) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 17 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.,
- wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądocin XI”, w całości.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 6 lipca 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXVII/256/21 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądocin XI”.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 u.p.z.p., Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka przekazał w dniu 7 lipca 2021 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 Gminy Nowa Wieś Wielka w § 2 ust. 1 pkt 7 przedmiotowej uchwały wprowadziła następująco brzmiący zapis cyt.: „Ilekcóć w niniejszej uchwale jest mowa o powierzchni całkowitej zabudowy – rozumnie się przez to sumę powierzchni kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków na działce budowlanej”. Ponadto, organ stanowiący gminy wprowadził w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały definicję intensywności zabudowy cyt. „Ilekcóć w niniejszej uchwale jest mowa o intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce w odniesieniu do powierzchni działki”.

Na początku należy zauważyć, że określając powyższy parametr Rada Gminy Nowa Wieś Wielka zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru, z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem, poprzez wprowadzenie własnej definicji intensywności zabudowy, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka zmodyfikowała wskazany w ww. ustawie sposób ustalenia wartości minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy. W rozumieniu przedmiotowej uchwały wskaźnik ten oznacza wskaźnik powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce w odniesieniu do powierzchni działki, tj. sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków na działce budowlanej

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 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.), zgodnie z którą przez kondygnację należy rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub 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, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym wskaźnik intensywności zabudowy stosowany w urbanistyce i budownictwie stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (*vide*: wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca

2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 187/17, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1255/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1333/18).

Podkreślić należy, że powierzchnia całkowita wykorzystywana do określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, zgodnie z Polską Normą PN – ISO 9836:1997 – „Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych”, jest definiowana jako: „suma powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji budynku. Jako kondygnacja mogą być traktowane kondygnacje znajdujące się całkowicie lub częściowo poniżej poziomu terenu, kondygnacje powyżej poziomu terenu, poddasza, tarasy, tarasy na dachach, kondygnacje techniczne i kondygnacje magazynowe”.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka, wskazując w definicji kondygnacje nadziemne budynków, pominęła kondygnacje podziemne czym, zdaniem organu nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 142/15, który stwierdził, że „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 Gminy (...) nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej”.

Podkreślić należy również, że Rada Gminy Nowa Wieś Wielka nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy niż ten, który wynika z ustawy. Zdaniem organu nadzoru przepisy § 2 ust. 1 pkt 4 i 7 zaskarżonej uchwały stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo – prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 161/16).

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 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 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 WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18).

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała modyfikacji przywołanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Organ uchwałodawczy gminy nie był uprawniony do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Wskazany przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy. Tym samym narusza w sposób istotny zasady 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.

Na początku podkreślić należy, że w trakcie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądociń XI”, w tym na etapie wystąpienia o opinie i uzgodnienia oraz I wyłożenia projektu przedmiotowego planu miejscowego obowiązujące było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Wieś Wielka (uchwalone uchwałą nr XLI/418/10 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 5 października 2010 r. zmienioną uchwałą nr XLII/369/14), natomiast na etapie II wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Wieś Wielka (uchwalone uchwałą nr XXI/205/20 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 30 listopada 2020 r.).

Podkreślić należy, że w świetle orzeczeń sądów administracyjnych oraz poglądów doktryny przyjmuje się, że prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mogą być prowadzone wówczas, gdy w sposób ostateczny zostało ukształtowane i uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zob. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 423/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Go 818/12).

Studium jest aktem określającym perspektywiczną politykę przestrzenną całego obszaru gminy, bowiem ustala lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Studium nie ma charakteru normatywnego, nie stanowi prawa miejscowego i bezpośrednio nie kształtuje sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów oprócz organów administracji publicznej.

Z kolei, plan miejscowy ustala przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy w oparciu o ustalenia studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego i musi być zgodny ze studium. To wskazuje, że studium powinno poprzedzać sporządzanie i uchwalanie planu miejscowego. Przepis art. 14 ust. 5 u.p.z.p., który stanowi, że przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Ponadto, 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. Z kolei, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Kluczowym elementem jest wzajemna relacja studium i planu miejscowego w kontekście celów jakim każde z tych opracowań służy.

Pierwszym i najwcześniejszym aktem w procesie tworzenia planu miejscowego określającym zasady polityki przestrzennej jest uchwała w sprawie studium, tym bardziej, że jego ustalenia wiążą gminę przy ustalaniu planu miejscowego (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 423/11).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem takiej sekwencji zdarzeń jaka wynika kolejno z unormowania zawartego w ustawie: najpierw uchwalenie studium, a dopiero następnie uchwalenie planu miejscowego. Także wykładnia celowościowa przemawia za przyjęciem takiego stanowiska. Jak już wyżej wskazano, studium określa zasady i wytycza kierunki zagospodarowania gminy, a plan miejscowy ma z zachowaniem tych zasad i kierunków konkretyzować zagospodarowanie terenów gminnych. Równoległego wykonywanie czynności poprzedzających samo uchwalenie studium i planu miejscowego oraz podjęcia uchwał o uchwaleniu tych aktów w tym samym dniu nie można uznać za zachowanie prawidłowej realizacji przepisów ustawy. Procedura tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga dokonania określonych czynności w zgodzie z ustaloną w ustawie kolejnością, a naruszenie tej kolejności ocenić należy negatywnie. Niezachowanie tej kolejności powoduje, że projekt planu miejscowego nie będzie oparty na uchwalonym studium, a czynności takie jak wnioski, opinie i uzgodnienia oraz jego wyłożenie i wniesienie uwag zostaną wykonane także wobec takiego "ułomnego" projektu planu. Podczas takiego procesowania nie wiadomo czy ustalenia planu dostosowywane są do studium, czy studium do planu, a przecież jak już wyżej wskazano 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 przepisami odrębnymi (...). Organy gminy działające w tym wypadku jako prawodawca zobowiązane są do przestrzegania zasady legalizmu w trakcie stanowienia prawa. Prace nad miejscowym planem mają sens wówczas, gdy w sposób ostateczny ukształtowane i uchwalone jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania (*vide*: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 171/11).

Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 455/12, który odwołując się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 56/09 stwierdził, że tryb postępowania to ciąg działań właściwych organów, w różnych formach, które zostały uporządkowane według kolejności wyznaczonej przepisami prawa. Uporządkowanie w przepisach prawa kolejności ciągu działań ma tę konsekwencję prawną, że każde działanie ma określone miejsce w ciągu działań, a naruszenie tak uporządkowanego ciągu działań stanowi naruszenie trybu postępowania. Istotne znaczenie w tym ciągu działań zajmuje badanie zgodności planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepis art. 14 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym art. 14 ust. 5 u.p.z.p. przewiduje, że przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Dopiero po podjęciu tej uchwały w myśl art. 17 ustawy planistycznej organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych określonych w tym przepisie. Także podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego według aktualnego brzmienia art. 20 ust. 1 następuje po stwierdzeniu, że sporządzony plan nie narusza ustaleń

studium. Powołane przepisy nasuwają oczywisty wniosek, że dla zachowania wspomnianego ciągu czynności niezbędnym jest uprzednie uchwalenie samego studium. Skoro w studium określa się politykę przestrzenną gminy, także jej zmiana wymaga zmiany studium według określonych ustawowo zasad i we wskazanym trybie.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyrokach z dnia: 25 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1974/11, 24 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 717/14, 30 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2578/12, że do pewnego etapu prace nad zmianą studium i przygotowaniem projektu planu miejscowego mogą być prowadzone równoległe przez organy gminy. Jednak uchwała rady gminy w sprawie studium musi być podjęta na tyle wcześniej, aby wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzający projekt planu miejscowego, mógł dokonywać tych czynności „zgodnie z zapisami studium”, a więc aktu już podjętego, mającego swoje uzewnętrznienie w uchwale w sprawie studium (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy). Do podobnego wniosku może prowadzić brzmienie art. 9 ust. 4 tej ustawy, gdyż przepis ten stanowiący, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych po pierwsze, należy rozumieć, że ustalenia studium są wiążące po podjęciu stosownej uchwały, a po drugie, zwrot „przy sporządzaniu planów miejscowych” należy rozumieć zgodnie z dalszymi postanowieniami ustawy, że w tym miejscu chodziło ustawodawcy o sporządzenie przez właściwe organy gminy projektu planu miejscowego (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). Kluczowym momentem, od którego można mówić o studium w rozumieniu ustawy, jest podjęcie uchwały o studium (art. 12 ust. 1), wcześniej można mówić jedynie o projekcie studium.

Reasumując, należy stwierdzić, że czynności związane z przygotowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zakresie opiniowania i uzgodnienia oraz I wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu) w przedmiotowej sprawie, miały miejsce i odnosiły się do projektu studium, a nie do samego studium w przedstawionym wyżej rozumieniu.

Dodać należy, że nie ma przeciwwskazań prawnych, aby uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego podjąć w tym samym czasie (a nawet wcześniej), niż uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium. Biorąc pod uwagę procedurę planistyczną, warto zwrócić uwagę na przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Organ wykonawczy gminy, ogłaszając o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz umożliwiając składanie wniosków do sporządzanego planu, nie przesądza o sposobie ich rozpatrzenia. Można więc jednocześnie prowadzić procedurę zmiany studium oraz sporządzenia planu miejscowego do momentu zebrania wniosków do tych opracowań planistycznych. W dalszej procedurze planistycznej ze sporządzeniem planu miejscowego należy poczekać do uchwalenia zmiany studium, a dopiero po wejściu w życie studium, tj. w dniu jego uchwalenia, przesłać projekt planu miejscowego właściwym organom i instytucjom w celu uzyskania stosownych opinii i uzgodnień oraz prowadzić pozostałe czynności proceduralne.

Należy podkreślić, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, w której ustawa 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 rzeczywistość, a nie pozorną ochronę przez ściśle określoną procedurę oraz skutek jej niezachowania w postaci stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (zob. Z. Niewiadomski

(red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 175 – 177).

W doktrynie podkreśla się, iż istotne naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć jako takie naruszenie trybu, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. Istotne naruszenie trybu postępowania ma miejsce również wtedy, gdy organy planistyczne naruszają formalne prawa określonych w ustawie podmiotów (zwłaszcza właścicieli nieruchomości), tj. prawa do zagwarantowanej ustawowo procedury, nawet jeśli merytoryczna treść ustaleń aktu planistycznego jest zdeterminowana innymi okolicznościami. Przyjęcie za wystarczające stwierdzenia, że co do naruszeń trybu decyduje wyłącznie wpływ naruszenia na treść rozstrzygnięcia planistycznego oznaczałoby bowiem dopuszczalność całkowitego zignorowania uwag i wniosków składanych do planu, gdyby treść tego miejscowego planu w danej sytuacji była zdeterminowana np. uregulowaniami innych aktów powszechnie obowiązujących lub regulacjami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stanowiłoby akceptację działań rażąco niezgodnych z prawem, a przez to niedopuszczalnych. W konsekwencji należy przyjąć, że co do naruszeń trybu decyduje wpływ naruszenia bądź na treść rozstrzygnięcia planistycznego bądź na prawa uczestników procesu planistycznego zagwarantowane im przede wszystkim w przepisach przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 32/12).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe stanowi istotne naruszenie zasad oraz istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu 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.743.4.63.2021.JS z dnia 25 marca 2022 r. poinformował Wójta Gminy Nowa Wieś Wielka o stwierdzonych uchybieniach dotyczących zaskarżonego planu miejscowego. Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka w piśmie znak: RGG-I.6721.3.2019 z dnia 6 kwietnia 2021 r. 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.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, 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 uchwały Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądocin XI”, w całości.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

Z up. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego



Radosław Kempinski

II Wicewojewoda Kujawsko-Pomorski

Załączniki 4:

- 1) odpis skargi;
- 2) uchwała Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądociń XI” wraz z załącznikami;
- 3) akta postępowania nadzorczego (znak: WIR.II.743.4.63.2021);
- 4) dokumentacja prac planistycznych (1 segregator).

Nowa Wieś Wielka, 14 czerwca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący: Wojewoda Kujawsko-Pomorski,

Organ: Rada Gminy Nowa Wieś Wielka.

WIR.II.743.4.63.2021.JS

Odpowiedź na skargę

Zgodnie z art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), zwanej dalej „ppsą”, przekazując skargę skarżącego Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wraz z niniejszą odpowiedzią wnoszę o:

1. oddalenie skargi w całości,

lub

2. stwierdzenie, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa,

lub

3. stwierdzenie nieważności uchwały w części, tj.:

- w § 2 ust. 1 pkt 4,

- w § 2 ust. 1 pkt 7,

a w pozostałej części oddalenie skargi.

Uzasadnienie

W odpowiedzi na skargę Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 maja 2022 r., dotyczącą stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XXVII/256/21 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Prądociń XI” (Dz. Urz. Woj. Kuj-Pom. poz. 3863), wnoszę o jej oddalenie w całości jako bezzasadnej.

W przypadku, gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy nie podzielił tego stanowiska organu, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka wnosi o stwierdzenie w orzeczeniu, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Jeżeli bowiem w tym stanie faktycznym i prawnym mielibyśmy do czynienia z naruszeniem prawa, to jest to naruszenie nieistotne, co uzasadnia z kolei wniosek zawarty w pkt 2 petitum odpowiedzi na skargę.

Jeżeli Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy nie podzieli stanowiska organu i wniosków złożonych w pkt 1 i 2 petitum odpowiedzi na skargę, wnoszę jak w pkt 3 powyżej,

a mianowicie o stwierdzenie nieważności uchwały w części, tj. w § 2 ust 1 pkt 4, § 2 ust 1 pkt 7, a w pozostałej części oddalenie skargi.

Ad. 1 skargi

Ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określił obligatoryjne elementy planu miejscowego, wśród których znajdują się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy rozumiane jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Niestety w żadnym z kolejnych przepisów przywołanej ustawy nie określono jak należy rozumieć „powierzchnię całkowitej zabudowy”.

Przywoływane w skardze brzmienie § 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 2019 r. poz.1065) niewątpliwie odnosi się do projektowania budynków i ma doniosłe znaczenie dla późniejszych obciążeń fiskalnych, lecz nie można tutaj mówić o obowiązku stosowaniu tej normy w planach miejscowych.

Również przywoływana w skardze Polska Norma PN ISO 9836: 1997, nie zawiera pojęcia „powierzchnia całkowita zabudowy”, lecz definiuje: powierzchnię zabudowy, powierzchnię wewnętrzną kondygnacji, powierzchnię kondygnacji netto, powierzchnię konstrukcji, powierzchnię użytkową, powierzchnię usługową, powierzchnię ruchu.

Niewątpliwie w przestrzeni prawnej brak jest wyraźnego wskazania jak należy podchodzić do tej problematyki, czego wyrazem jest orzecznictwo sądów administracyjnych, które jednak też nie jest jednolite.

Wobec powyższego z punktu widzenia sporządzającego plan miejscowy w pełni uzasadnione było zdefiniowanie we własnym zakresie, na użytek konkretnego aktu prawnego, pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy, oraz jego zastosowania, czego wyrazem są m.in. § 2 pkt 1 ust. 1 pkt 4 i 7. Brzmienie poszczególnych przepisów zaskarżonej uchwały nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych.

W przypadku nie uznania stanowiska Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 2 ust.1 pkt 4 oraz § 2 ust. 1 pkt 7. Wówczas pojawiające się zagadnienia projektowe będą musiały być interpretowane zgodnie z przepisami zawartymi w innych aktach prawnych, co jednak nie spowoduje braku możliwości stosowania pozostałych przepisów zaskarżonej uchwały.

Ad. 2 skargi

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy powinien być zgodny z obowiązującym na dzień uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Za tę kwestię odpowiada sporządzający plan miejscowy, tj. Wójt Gminy, a także Rada Gminy uchwalająca projekt i stwierdzająca w uchwale, że przedmiotowy projekt nie narusza ustaleń Studium. Wskazane organy nie prowadzą niezależnej polityki planistycznej, lecz ściśle współpracują ze sobą. Czynnienie w skardze dywagacji w zakresie niepewności przyjmowanych rozwiązań zawartych w sporządzanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami uchwalanego studium jest nie do przyjęcia przez racjonalnie działające organy. Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Wieś Wielka została uchwalona 30 listopada 2020 r., lecz w brzmieniu ustalonym na etapie wyłożenia do wglądu publicznego, tj. w dniach 21.07.2020 r.- 27 .08.2020 r. oraz 6-27.10.2020 r. (II wyłożenie w zakresie zmian w miejscowości Brzoza). Etap uzgadniania projektu planu miejscowego nastąpił z chwilą zawiadomienia organów i instytucji, tj. od 2 czerwca 2020 r. Organ sporządzający plan przedstawił do uzgodnień dokument w pełni

zgodny z studium wyłożonym do wglądu publicznego. Studium zostało uchwalone przez Radę Gminy Nowa Wieś Wielka bez wprowadzania zmian, tj. w brzmieniu przedstawionym publicznie w dniach 6-27 października 2020 r.

Jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 15 ust. 1 i 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmianą planu miejscowego. Brak jest bowiem nakazu, aby na całym etapie procedury planistycznej projekt planu był zgodny ze studium. Temporalnie zmiana studium może nastąpić w każdym momencie procedury uchwalania planu, czyli także po sporządzeniu przez organ gminy projektu planu (tak NSA w wyrokach z 22 grudnia 2011 r., II OSK 2101/11, z 17 stycznia 2018 r., II OSK 821/16, z 26 marca 2018 r., II OSK 2451/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że w momencie uchwalania planu miejscowego, był on w pełni zgodny z obowiązującym wówczas Studium (tak NSA w wyroku z 23 maja 2019 r., II OSK 1353/18).

Otrzymują:

1. adresat wraz z załącznikami,

2. a/a.

