



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 grudnia 2018 r.

Poz. 5580

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.488.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LXIV/400/18 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 31 października 2018 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze obejmującym część obrębu geodezyjnego Jerzwałd, gmina Zalewo.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 20, art. 14 ust. 8, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w obszarze obejmującym część obrębu geodezyjnego Jerzwałd, gmina Zalewo.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 12 ww. ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Przepis ten przewiduje natomiast, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości.

Uchwalając uchwałę Nr LXIV/400/18, w jej § 15, Rada dla terenów o numerach 01.UP, 02.ZP, 03.ZL, 04.R/RM, 05.R/RM, 06.KDW oraz 07.KDW ustaliła stawkę procentową w wysokości 0%, natomiast dla terenu 06.R/RM, 08.KDW, 02.UTW, 03.ZP, 04.ZL nie określiła żadnej stawki.

Nadmienić w tym miejsc trzeba, że tereny oznaczone numerami. 03.ZL, 02.ZP, 04.R/RM, 06.KDW, a wskazane w § 15 uchwały, nie są objęte planem.

W świetle ugruntowanego stanowiska judykatury przeważa pogląd, iż brak ustalenia stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 powołanej ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/OL 1012/09 oraz z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II SA/OL 690/11). W niektórych jednak przypadkach (np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10), orzecznictwo sądów administracyjnych przewiduje możliwość nieustalenia stawki procentowej takiej opłaty, które to stanowisko w pełni podziela organ nadzoru. Warunkiem jest jednak możliwość bezspornego ustalenia, iż w stosunku do nieruchomości objętych planem, dla których nie ustalono stawki procentowej dla tej opłaty lub ustalono stawkę 0 %, nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej. Dla wykazania sytuacji uzasadniającej tego rodzaju ustalenia planu, niezbędne jest jednak przeprowadzenie szczegółowej analizy nieruchomości, które uchwalony plan obejmuje i jednocześnie odzwierciedlenie wyników dokonanej analizy w materiale - dokumentacji planistycznej.

W przedstawianej wraz z uchwałą dokumentacji planistycznej, brak jest szczegółowej analizy w tym zakresie, odnoszącej się zarówno do terenów 06.R/RM, 08.KDW, 02.UTW, 03.ZP, 04.ZL, dla których nie określono stawki procentowej, jak i terenów 01.UP, 05.R/RM, oraz 07.KDW (objętych planem), dla których określono stawkę 0%, w „Prognozie skutków finansowych uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego”, odnoszących się do opłaty planistycznej wskazano jedynie, iż „... z tytułu opłaty planistycznej nie przewiduje się wpływów do gminy”.

Podkreślić należy, że brak ww. szczegółowej analizy powoduje, iż nie można przyjąć, że zaistniała sytuacja granicząca z pewnością, że uchwalenie planu nie spowoduje zmiany wartości nieruchomości objętych uchwalonym planem, dla których nie określono stawki procentowej, służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Dodać ponadto trzeba, że określenie stawki procentowej opłaty planistycznej w wysokości 0 % czyniłoby bezprzedmiotowym zapis ustawy mówiący o obowiązku decyzyjnego ustalenia tej opłaty w razie powstania sytuacji opisanej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i oznaczałoby niedopuszczalne odgórne „zwolnienie” pewnej grupy właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z ustawowego obowiązku uiszczenia renty planistycznej w razie zaistnienia przesłanek ustawowych. Do kompetencji rady gminy nie należy ocena, czy ustalenia planu spowodują wzrost wartości nieruchomości. Kwestia wzrostu wartości nieruchomości jest badana w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury (metod i podejść uwzględnianych przez rzeczoznawcę majątkowego), dotyczącej ustalenia opłaty planistycznej (art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1469/17).

W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru, nieustalenie stawek procentowych, dla części terenu w uchwalonym planie, oraz ustalenie jej dla pozostałych terenów w wysokości 0%, co wynika z treści § 15 uchwały, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy, które jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, również inne przepisy uchwały nr LXIV/400/18, w sposób rażąco naruszają obowiązujący porządek prawny.

W § 3 ust. 3 uchwały, Rada postanowiła, dla planowanych inwestycji należy przewidzieć wykonanie raportu oddziaływania na środowisko w odniesieniu do obszarów Natura 2000.

Regulacja ta musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego, gdyż stanowi częściowe powtórzenie i modyfikację przepisów 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 2018, poz. 2081). To ww. akt normuje sposób postępowania w przypadku, gdy dane przedsięwzięcie wymaga dokonania oceny jego oddziaływania m.in. na obszar Natura 2000. Ustawodawca nie przewidział, jak czyni to Rada Miejska w Zalewie, by było to zasadą. Wprowadzenie cytowanego przepisu do uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, jest zatem niedopuszczalne.

Prowadzi bowiem z jednej strony do zmiany obowiązujących reguł postępowania, z drugiej skutkuje tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co powodować może całkowitą lub częściową zmianą intencji prawodawcy (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11 oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98). Również z punktu widzenia techniki prawodawczej inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznaje się za bezwzględnie niedopuszczalne (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 522/09). Użyte w uchwale pojęcia powinny odwoływać się do przepisów odrębnych, w których pojęcia te zostały już zdefiniowane lub w ogóle ich nie „definiować” na potrzeby danej uchwały.

Przedstawiona powyżej argumentacja, jest również podstawą stwierdzenia nieważności § 4 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym, w granicach planu miejscowego wyznacza się 3 strefy ochrony archeologicznej (nr 64, 65 i 68):

- w miejscu wyznaczonych stref archeologicznych ustala się obowiązek wyprzedzających inwestycje archeologicznych badań wykopaliskowych (pkt 1);

- w miejscu wyznaczonych stref ochrony archeologicznej obowiązuje zakaz wykonywania jakichkolwiek prac ziemnych i inwestycyjnych bez zgody właściwego terenowo Konserwatora Zabytków, który każdorazowo określi inwestorowi, w drodze decyzji zakres niezbędnych do wykonania wyprzedzających inwestycje archeologicznych badań wykopaliskowych zgodnie z zapisami przepisów odrębnych (pkt 2).

Obowiązki dotyczące badań archeologicznych określa art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067). Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Obowiązek przeprowadzenia zatem prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Z powyższego wynika, iż kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu – ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rada wprowadzając kwestionowany przepis, określiła zatem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materię już uregulowaną w art. 31 ww. ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w sposób odmienny, co stanowi istotne naruszenie prawa i prowadzi do przekroczenia władztwa planistycznego przez gminę.

Niedopuszczalnym, jest również wprowadzenie § 5 ust. 4 pkt 1 uchwały, gdyż dotyczy odprowadzania ścieków i wód opadowych w oparciu o zbiorniki bezodpływowe lub przydomowe oczyszczalnie ścieków - do czasu budowy zbiorczej kanalizacji. Materia ta uregulowana jest już w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.), zatem jak we wskazanych powyżej przypadkach Rada Miejska w Zalewie, nie powinna w nią ingerować.

Zakwestionowany musi być także § 3 ust. 4 uchwały, stanowiący, że: „należy użytkować teren nie narażający degradacji środowiska przyrodniczego”.

Analizując treść cytowanego przepisu podkreślić trzeba, że normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11). Uchwalając przedmiotowe przepisy, organ stanowiący gminy Zalewo naruszył zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać uprawnienie wynikające z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, co oznacza użytkować w teren w sposób niezagrażający degradacji środowisk oraz na czym miałyby polegać owa degradacja.

Wadliwymi są również, zawarte w § 11 ust. 2 pkt 5 uchwały, ustalenia dla terenu 05.R/RM, w których dopuszczono wydzielenie dodatkowej drogi wewnętrznej o minimalnej szerokości 6,0m w liniach rozgraniczających.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003, nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Powyższa regulacja stanowi zatem naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (np. tereny zabudowy i dróg wewnętrznych).

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Plan ten w części regulacji wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia terenu. Należy zatem stwierdzić, że cytowane ustalenia planu są nieczytelne i oznaczają niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tego typu ustalenia powodują przy tym swojego rodzaju niepewność planistyczną, bo to którzy ostatecznie będzie przebiegała droga wewnętrzna zadecyduje inny podmiot (organ lub władający nieruchomością itp.) w bliżej nieokreślonej procedurze. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m.in. tym, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (patrz wyrok **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego** w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 407/08).

Na koniec wskazać ponadto trzeba, że zarówno w § 13, jak i w § 14 uchwały - ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania dla terenu 07.KDW - ustalenie te są w obu przepisach odmienne. Działanie takie jest niedopuszczalne.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki