



Bydgoszcz, 24 marca 2016 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WIR.II.743.4.11.2016.JS

URZĄD MIASTA 86-200 Chełmno	
WPLYNĘŁO DNIA:	
2016-03-30	01 KWI. 2016
L.dz. 3210/03/2016	Zař. GN
podpis	

Przewodniczący
Rady Miasta Chełmna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 16 /2016

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 5, § 6, § 7, § 8, § 9, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 25, § 26, § 27, § 28, § 29, § 30, § 31 oraz załącznika nr 1, 2, 3, 7, 9, 4 w zakresie terenu oznaczonego symbolami MWU4 do uchwały Nr XVIII/105/2016 Rady Miasta Chełmna z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Chełmna.

UZASADNIENIE

Dnia 16 lutego 2016 r., Rada Miasta Chełmna, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XVIII/105/2016 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Chełmna.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 22 lutego 2016 r.

Z uwagi na brak dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do przekazania dokumentacji prac planistycznych do przedmiotowej uchwały w wyznaczonym terminie. Stosownie do art. 20 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 90 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 26 lutego 2016 r. organowi nadzoru została przekazana dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały (pismo znak: GN.6722.2.2016.KG, z dnia 22 lutego 2016 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, zobowiązał Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 3 marca 2016 r., znak: WIR.II.743.4.11.2016.JS). Burmistrz Miasta Chełmna w piśmie z dnia 10 marca 2016 r., znak: GN.6722.2.2016.KG 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 Miasta Chełmna w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 12 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zerowej stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości dla terenów oznaczonym symbolami: MWU1 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 1 do uchwały), MWU2 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 2 do uchwały), MWU3 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 3 do uchwały), MWU4 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 4 do uchwały), MN3 ÷ 5 (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), UM2 ÷ 5 (teren zabudowy usługowo – mieszkaniowej), U (teren zabudowy usługowej), KDL4÷7 (teren drogi publicznej lokalnej), KDW1÷2 (teren drogi wewnętrznej – załącznik nr 7 do uchwały), PU (teren zabudowy usługowej, produkcyjnej, składy i magazyny – załącznik nr 9 do uchwały),
- 2) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) oraz art. 7 Konstytucji RP, w związku z art. 31 ust. 1a i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przedmiotowym planie miejscowym ustalono stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wysokość stawki dla terenów oznaczonych symbolami: MWU1 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 1 do uchwały), MWU2 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 2 do uchwały), MWU3 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 3 do uchwały), MWU4 (teren zabudowy mieszkaniowo – usługowej – załącznik nr 4 do uchwały), MN3 ÷ 5 (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), UM2 ÷ 5 (teren zabudowy usługowo – mieszkaniowej), U (teren zabudowy usługowej), KDL4÷7 (teren drogi publicznej lokalnej), KDW1÷2 (teren drogi wewnętrznej – załącznik nr 7 do uchwały), PU (teren zabudowy usługowej, produkcyjnej, składy i magazyny – załącznik nr 9 do uchwały) w planie miejscowym ustalono na 0%.

Powyższe w ocenie organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu. Wojewoda podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10, uznając iż odstępianie od pobierania opłaty może mieć miejsce wówczas, gdy można przewidzieć, że nie nastąpi wzrost wartości nieruchomości położonych na terenie objętym planem.

W prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, sporządzonej w 2014 r. przez rzeczoznawcę majątkowego Jarosława Jewiaka (upraw. Nr 2965) zawarto informację dotyczącą prognozy jednorazowej opłaty planistycznej wg art. 36 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (5 – letni okres poboru opłat), z której wynika, że dla w/w terenów nastąpi wzrost wartości nieruchomości, co w konsekwencji oznacza konieczność poboru jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe potwierdza również Burmistrz Miasta Chełmna w piśmie z dnia 10 marca 2016 r., znak: GN.6722.2.2016.KG, cyt.: „(...) Jak wynika z powyższego zapisu stawka 0 % jest dopuszczalna i w tym przypadku została zastosowana”.

Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że określenie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy om planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jest obligatoryjnym elementem uchwały uchwalającej plan miejscowy, przy czym stawki te muszą być określone w taki sposób, aby istniała możliwość realizacji ciążącego na wójcie (burmistrzu lub prezydencie miasta) obowiązku pobrania jednorazowej opłaty w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określenie stawki procentowej w wysokości 0 % nie pozwala na pobranie tej opłaty w żadnej wysokości, a tym samym wyłącza ustawowy obowiązek ustalenia przez burmistrza jednorazowej opłaty w sytuacji, gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, a jej właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa ją, a tym samym uniemożliwia uiszczenia przez właściciela (użytkownika wieczystego) opłaty w takiej sytuacji. Takie ustalenia planu, które służą obejściu przepisów bezwzględnie obowiązującego prawa dotyczącego ustalenia i pobrania renty planistycznej narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i powoduje nieważność uchwały w tej części (wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1207/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 53/11, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 232/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 877/12). W konsekwencji ustalenie stawki procentowej na poziomie 0 % powoduje niedopuszczalne odgórne „zwolnienie” pewnej grupy właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z ustawowego obowiązku uiszczenia renty planistycznej w razie zaistnienia przesłanek ustawowych. Tym samym należy uznać takie rozwiązanie za sprzeczne z przepisem bezwzględnie obowiązującym – art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 marca 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 100/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 616/07).

W niniejszym przypadku wymaga zaznaczenia, że organ uchwalający plan miejscowy nie posiada kompetencji do przesądzenia z góry, że wartość nieruchomości znajdujących na obszarze objętym planem nie wzrośnie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 424/10). Ponadto zauważyć należy, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się jedynie stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 cyt. ustawy, nie zaś jej wysokość. Stwierdzenie natomiast, czy będzie występować podstawa do ustalania i pobrania przez burmistrza jednorazowej opłaty, odbywa się w ramach odrębnego postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem stosownej decyzji, po dokonaniu indywidualnej oceny stanu faktycznego (na podstawie operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego) dla każdej nieruchomości z osobna.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że ustalenie zerowej stawki procentowej jest możliwe w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości (np. grunty pod wodami płynącymi, stojącymi) nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. gdy nieruchomości te nie mogą być zbywane, lub w przypadku gdy oczywiste jest, że wartość tych nieruchomości nie wzrośnie). Powyższe łączy się z koniecznością przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych, a także dokładnego określenia w ustaleniach planu terenów, w stosunku do których stawka zerowa została uchwalona (wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1909/09). Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie występuje. W materiałach planistycznych związaną z przedmiotową uchwałą, przedłożonych organowi nadzoru, a zwłaszcza w prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w żaden sposób nie zostało

wyjaśnione dlaczego postanowiono o ustaleniu stawki renty planistycznej w wysokości 0 % w odniesieniu do w/w terenów.

Z powyższego wynika, iż w wyniku uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego nastąpi wzrost wartości nieruchomości w granicach w/w terenów.

Dodać należy, że w w/w prognozie skutków finansowych uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego znajduje się teren oznaczony symbolem P, który nie występuje na załączniku nr 9 do przedmiotowej uchwały.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 4 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia z powyższego zakresu powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Stosownie do treści art. 7 pkt 4 w/w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, formami ochrony zabytków są m.in. ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, w planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3 ww. ustawy).

Mając powyższe na uwadze, Rada Miasta Chełmna wyznaczyła na obszarze objętym planem (załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały) strefy konserwatorskie, tj. strefę „A” ochrony konserwatorskiej zespołu staromiejskiego oraz strefę „OW” obserwacji archeologicznej i ustaliła panujące na ich terenie zasady zagospodarowania.

Podkreślić jednak należy, że treść § 6 pkt 4 lit. d tiret jedenaste 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.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 619/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia planu miejscowego, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie (*vide*: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1823/10).

Zatem zapis § 6 pkt 4 lit. d tiret jedenaste przedmiotowej uchwały narusza przepisy § 137 w związku z § 143 w/w rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt

SA/Wr 2761/95). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (*vide*: wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

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 NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Rada Miasta Chełmna w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała powtórzenia i modyfikacji przywołanych powyżej przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

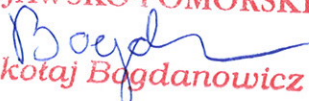
Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne 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.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI

Mikolaj Bogdanowicz

Otrzymują:

1. Adresat
2. WIR.II. a/a

Do wiadomości:

1. Burmistrz Miasta Chełmna
2. Wydział Nadzoru i Kontroli
Kujawsko – Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy
w miejscu