



Bydgoszcz, 8 lipca 2014 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WI.III.4131.25.2014.JS

p. Kowalski
11.07.2014



Przewodniczący
Rady Gminy Grudziądz

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 76 /2014

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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 pkt 4, § 7 pkt 2, § 12 pkt 7, § 12 pkt 8, § 12 pkt 21, § 13 pkt 2 lit. i oraz załącznika nr 2 zatytułowanego „Rozstrzygnięcie Rady Gminy Grudziądz o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr 506/1, 507/1, 508/1 w obrębie Biały Bór, gmina Grudziądz” w zakresie danych osobowych osób, które złożyły uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwały Nr XLII/316/2014 Rady Gminy Grudziądz z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr 506/1, 507/1, 508/1 w obrębie Biały Bór, gmina Grudziądz.

UZASADNIENIE

Dnia 5 czerwca 2014 r., Rada Gminy Grudziądz, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XLII/316/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr 506/1, 507/1, 508/1 w obrębie Biały Bór, gmina Grudziądz.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 11 czerwca 2014 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 18 czerwca 2014 r., znak: WI.III.4130.68.2014.JS). Przewodniczący Rady Gminy Grudziądz w piśmie z dnia 23 czerwca 2014 r., znak: RGG.0007.25.2014 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 Grudziądz w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.
- 2) § 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) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), w związku z art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) oraz art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych,
- 3) art. 20 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 1, art. 7 pkt 2, art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.) poprzez zamieszczenie w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały danych osobowych podmiotów, które złożyły uwagi dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 1

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 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Przepisy przedmiotowej uchwały nakładają na adresatów planu miejscowego obowiązek uzyskania uzgodnienia lub zezwolenia na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem z odpowiednimi organami. Kwestionowane zapisy zawarte zostały w następujących przepisach uchwały:

- § 12 pkt 7 cyt.: „Projektowanie i realizacja obiektów budowlanych oraz zagospodarowania działek w w/w strefach ograniczonego użytkowania może nastąpić na warunkach i w uzgodnieniu z gestorem sieci”;
- § 12 pkt 8 cyt.: „Dopuszcza się odstępstwo od ustalonych wyżej odległości po uzgodnieniu z gestorem sieci”;
- § 12 pkt 21 cyt.: „Wszelkie zamierzenia inwestycyjne w zakresie budownictwa nadziemnego i podziemnego, projektowane w bezpośrednim sąsiedztwie gazociągu wysokiego ciśnienia oraz w miejscu skrzyżowania, każdorazowo uzgadniać z użytkownikiem gazociągu”;
- § 13 pkt 2 lit. i cyt.: „Dopuszcza się realizację sieci kanalizacji deszczowej wzdłuż drogi powiatowej nr 1395C z włączeniem do najbliższej zlokalizowanej infrastruktury kanalizacji deszczowej, za zgodą i na warunkach określonych przez zarządcę drogi i zarządcę istniejącej infrastruktury”.

Ustalenia te w ocenie organu nadzoru, stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych, a ponadto nakładają 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, w związku z art. 29 i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) oraz § 4 pkt 9 przywołanego wyżej rozporządzenia. 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. 2

Rada Gminy Grudziądz w § 6 pkt 4 wprowadziła następujący brzmiący zapis: „powierzchnię terenu, po zakończeniu prac ziemnych, niezwłocznie rekultywować”. Stosownie zaś do art. 22 ust. 1 i 2 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają m.in. kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów, uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną. W sprawach tych decyzje wydaje starosta, po zasięgnięciu opinii organów wymienionych w art. 22 ust. 2 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ponadto, Rada Gminy Grudziądz w § 7 pkt 2 przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustaliła, że „w przypadku odkrycia w trakcie realizacji inwestycji przedmiotu, który posiada cechy zabytku lub wykopaliska architektonicznego, osoby prowadzące roboty budowlane i ziemne są zobowiązane zabezpieczyć znalezisko, wstrzymać wszelkie prace mogące je uszkodzić lub zniszczyć i niezwłocznie powiadomić Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, Wójta Gminy Grudziądz”.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), kto przypadkowo znalazł przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym, jest obowiązany, przy użyciu dostępnych środków, zabezpieczyć ten przedmiot i oznakować miejsce jego znalezienia oraz niezwłocznie zawiadomić o znalezieniu tego przedmiotu właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

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 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. 3

Zgodnie z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W załączniku nr 2 do uchwały Nr XLII/316/2014 Rada Gminy Grudziądz zawarła rozstrzygnięcia w sprawie uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu przedmiotowego planu. Zdaniem organu nadzoru redakcja przywołanego załącznika zawierająca imiona i nazwiska osób zgłaszających uwagi, stanowi istotne naruszenie obowiązujących przepisów prawa. Rada Gminy Grudziądz czyniąc zadość wymogowi przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez załączenie do części tekstowej planu rozstrzygnięć o sposobie rozpatrzenia uwag dotyczących projektu planu, powinna uwzględnić

ograniczenia prawne wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą.

W rozumieniu powołanej ustawy, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 w/w ustawy).

Dobrami osobistymi są tylko te informacje (dane osobowe), które zostały wymienione w art. 23 ustawy z dnia 3 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121), do których należą, np. nazwisko, pseudonim, wizerunek albo też uznane zostaną za takie przez orzecznictwo, często z inspiracji doktryny (np. informacje objęte sferą życia prywatnego). Pojęcie „dane osobowe” na gruncie prawa polskiego obejmuje wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, jeśli możliwe jest określenie jej tożsamości, zidentyfikowanie. Niewątpliwie również imię i nazwisko danej osoby jako sfera życia prywatnego należy do danych osobowych.

Przez „przetwarzanie danych” ustawodawca rozumie, w myśl art. 7 pkt 2 cyt. ustawy o ochronie danych osobowych, jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych przewidziana została w przypadkach enumeratywnie określonych w art. 23 w/w ustawy, wśród których brak jest sytuacji udostępnienia tych informacji w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że gwarancję poszanowania danych osobowych zapewnia nie tylko art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy o ochronie danych osobowych stanowiący, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, lecz przede wszystkim przepis art. 51 ust. 1 Konstytucji, który przesądza, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. W rozumieniu Konstytucji każda osoba jest właścicielem i jedynym dysponentem własnych danych osobowych. Dodatkowym zabezpieczeniem tego prawa jest zastrzeżenie, że obowiązek ujawnienia własnych danych osobowych może zostać nałożony jedynie przez akt rangi ustawowej. W tym kontekście, jednoznacznie stwierdzić należy, że prawo do ochrony danych osobowych na gruncie w/w ustawy o ochronie danych osobowych pojmować trzeba jako prawo każdej osoby do wyłączności w dysponowaniu własnymi danymi osobowymi.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że Rada Gminy Grudziądz wprowadzając zapisy o wskazanej powyżej treści w załączniku nr 2 do uchwały Nr XLII/316/2014 Rady Gminy Grudziądz z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr 506/1, 507/1, 508/1 w obrębie Biały Bór, gmina Grudziądz, tj. dane osobowe osób, które wniosły uwagi dotyczące projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, naruszyła przepisy powszechnie obowiązującego prawa w stopniu istotnym, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 23 cyt. ustawy Kodeks cywilny oraz art. 1, art. 7 pkt 2 i art. 23 przywołanej ustawy o ochronie danych osobowych.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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.

Mając powyższe na uwadze stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/316/2014 Rady Gminy Grudziądz z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działki nr 506/1, 507/1, 508/1 w obrębie Biały Bór, gmina Grudziądz w zakresie wskazanym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

w z. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

Zbigniew Ostrowski
Wicewojewoda

Otrzymują:

1. Adresat
2. WI.III. a/a

Do wiadomości:

1. Wójt Gminy Grudziądz
2. Wydział Nadzoru i Kontroli
Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy
w miejscu