



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 28 października 2014 r.

Poz. 2940

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 83/2014

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 24 października 2014 r.

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

1) § 2 pkt 14;

2) § 23 pkt 3 w zakresie „budowlanych”,

uchwały Nr XXXIV/478/2014 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 19 września 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Żnin Góra” dla terenu położonego przy ulicach: Składowej, Jasnej, Leszka Białego i Klemensa Janickiego.

Uzasadnienie

Dnia 19 września 2014 r., Rada Miejskiej w Żninie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XXXIV/478/2014 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Żnin Góra” dla terenu położonego przy ulicach: Składowej, Jasnej, Leszka Białego i Klemensa Janickiego.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 25 września 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 16 października 2014 r., znak: WL.III.4130.97.2014.JS). Burmistrz Żnina w piśmie z dnia 20 października 2014 r., znak: MRŚ.6721.3.2013 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 ww. uchwała Rady Miejskiej w Żninie w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 8 przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie parametrów działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;
- 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. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), na mocy, którego ustalenia te powinny określać - parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W treści przedmiotowej uchwały dopuszczono możliwość dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości (§ 23 pkt 2 uchwały), określając jednak parametry wskazane w ww. rozporządzeniu wyłącznie dla działek budowlanych (§ 23 pkt 3 uchwały).

Wskazać w tym miejscu należy, iż pojęcie działka gruntu i działka budowlana stanowią dwa odrębne terminy. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Zatem ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości rada zobligowana była określić parametry działek.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Miejska w Żninie w § 2 pkt 14 wprowadziła następujący brzmiący zapis: „Ilekcioć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć iloraz powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji w budynkach, zlokalizowanych na działce budowlanej, w stosunku do powierzchni działki budowlanej w budynkach, przy czym powierzchnię całkowitą kondygnacji należy wyznaczyć zgodnie z Polską Normą”. Stosownie zaś do art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

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 NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

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 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 Miejska w Żninie w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała modyfikacji przywołanego powyżej przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje się brak umocowania organów tworzących prawo miejscowe do dokonywania własnych ustaleń pojęciowych, odmiennych od ustawowych definicji czy sformułowań powodujących odmienne rozumienie danego terminu (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., II OSK 531/10, wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., II OSK 2172/10). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

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 ww. 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.

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierających zapisy dotyczących definicji wskaźnika intensywności zabudowy – § 2 pkt 14 oraz parametrów działek uzyskiwanych w ramach scalenia i podziału nieruchomości – § 23 pkt 3 w zakresie cyt. „budowlanych” uchwały Nr XXXIV/478/2014 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 19 września 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Żnin Góra” dla terenu położonego przy ulicach: Składowej, Jasnej, Leszka Białego i Klemensa Janickiego.

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.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes