



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 13 listopada 2014 r.

Poz. 3155

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 88/2014 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO**

z dnia 7 listopada 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**

uchwały nr XLV/350/14 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 29 września 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru znajdującego się pomiędzy ul. Kopernika a ul. Jana Pawła II, w całości.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 września 2014 roku Rada Miejska Ciechocinka podjęła uchwałę nr XLV/350/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru znajdującego się pomiędzy ul. Kopernika a ul. Jana Pawła II.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 8 października 2014 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski na podstawie przedłożonej dokumentacji prac planistycznych przeprowadził kontrolę prawidłowości wymaganej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury planistycznej.

Z uwagi na stwierdzone naruszenia obowiązujących przepisów prawa, pismem z dnia 22 października 2014 r., znak: WIR.II.4130.5.2014 wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wprawdzie Burmistrz Ciechocinka w pismach: z 24 i 27 października 2014 r., odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru, to jednak udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały wszystkich kwestii wskazanych przez Wojewodę.

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu - art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.). Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 powołanej wyżej ustawy 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.

W dniu 24 czerwca 2013 r. Rada Miejska Ciechocinka podjęła uchwałę nr XXXIII/265/13 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru znajdującego się pomiędzy ul. Kopernika a ul. Jana Pawła II. Granice obszaru objętego projektem planu zaznaczone zostały na załączniku graficznym do uchwały.

Granice obszaru objętego planem zostały wyznaczone na rysunku planu – załączniku nr 1 do uchwały nr XLV/350/14 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 29 września 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru znajdującego się pomiędzy ul. Kopernika a ul. Jana Pawła II.

W wyniku porównania przebiegu granic zaznaczonych na załącznikach graficznych do obu uchwał organ nadzoru stwierdził, iż granice te nie są tożsame. W uchwale nr XLV/350/14 z dnia 29 września 2014 r. zwiększono obszar objęty granicami projektu planu o część działki o numerze ewidencyjnym 436.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08 „Organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną”.

Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładniej jej załącznik graficzny stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny bowiem określa i przesądza o granicach terenu, do którego mają odnosić się ustalenia planu.

Przyjęcie natomiast ustaleń dla terenu leżącego poza granicami planu, wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, co w rozpatrywanym przypadku nie miało miejsca.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru zmiana granic obszaru objętego planem miejscowym stanowi naruszenie zasad i właściwości sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Miejska Ciechocinka ustaliła, iż poprzez intensywność zabudowy, należy rozumieć „wskaźnik liczbowy wyrażony jako stosunek sumy powierzchni budynków liczonej po obrysie obiektów pomnożonej przez ilość kondygnacji, do powierzchni terenu inwestycji lub działki”.

Zapis ten stanowi powtórzenie i modyfikację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, „maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – powołanego wyżej art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym „w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym przyjmuje się jednoznacznie, że 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.

Organy tworzące prawo miejscowe nie mają bowiem umocowania do dokonywania własnych ustaleń pojęciowych, odmiennych od ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 2010 r., II OSK 531/10).

W planie miejscowym określa się obowiązkowo wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (art. 15 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o planowaniu przestrzennym).

Ustalenia z tego zakresu zostały zapisane w § 9 przedmiotowej uchwały. Podkreślić jednak należy, że dotyczą one wyłącznie dróg oznaczonych symbolami 1KD-DL\* i 2KD-DS\*. Natomiast w szczegółowych ustaleniach uchwały dla terenów: 1U, 2UH/ZP i 3ZP/Kp tj. § 17 pkt 2 lit. c, § 18 pkt 2 lit. c i § 19 pkt 2 lit. c odwołano się niewłaściwie do treści § 9, który obejmuje swym zakresem wyłącznie tereny komunikacji drogowej. Ponadto w § 21 pkt 2 lit. c zapisano „wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: nie wymaga ustalenia”, co jest sprzeczne z treścią § 9 uchwały i stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną i minimalną intensywność zabudowy. Dla terenu oznaczonego symbolem 1U w § 17 pkt 3 lit. j uchwały określono maksymalną intensywność zabudowy od 0,4 do 1,0.

Z uwagi na fakt, iż pod pojęciem maksymalny należy rozumieć możliwie najwyższy lub największy (<http://sjp.pwn.pl>) ustalenie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy nie może zostać określone w postaci przedziału liczb.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 17 pkt 3 lit. j uchwały w zakresie zapisu „maksymalna”.

W rozdziale 2 uchwały zawarto ustalenia ogólne dotyczące obszaru planu, zgodnie z zakresem określonym w art. 15 ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów wyodrębnionych w planie (rozdział 3) zawarto odwołania do zapisów rozdziału 2 uchwały.

Niektóre odwołania jednak powołują nieprawidłowy paragraf uchwały, odnoszący się do treści z nimi niezwiązanych. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku § 19 pkt 2 lit. d i e oraz § 21 pkt 2 lit. b uchwały.

Ponadto w § 17 uchwały zapisano, iż teren oznaczony na rysunku symbolem 1U położony jest „pomiędzy terenem o symbolu 2UH/ZP a granicą planu od strony terenu kolejowego”, co pozostaje w sprzeczności z treścią załącznika nr 1 do uchwały – rysunkiem planu. Teren 1U nie graniczy bowiem bezpośrednio z terenem 2UH/ZP.

Powyższej wskazane zapisy uchwały stanowią naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

„Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wespół 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 budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 1161/06).

Nie można bowiem domniemywać intencji gminnego uchwałodawcy, co do rozumienia używanych pojęć i zwrotów w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Z uwagi na fakt, iż wskazane powyżej ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią normy niejednoznaczne i niezrozumiałe, konieczne jest ich wyeliminowanie z obrotu prawnego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 tej ustawy 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.

Wykazane wyżej naruszenia obowiązujących zasad sporządzania planu miejscowego dawały podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia 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  
Ewa Mes