



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 13 listopada 2014 r.

Poz. 3154

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 87/2014 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/349/14 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 29 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla podobszaru zwanego „Północnym” wyodrębnionego z obszaru strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2014 roku Rada Miejska Ciechocinka podjęła uchwałę nr XLV/349/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla podobszaru zwanego „Północnym” wyodrębnionego z obszaru strefy „A” ochrony uzdrowiskowej.

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 24 października 2014 r., znak: WIR.II.4130.4.2014 wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wprawdzie Burmistrz Ciechocinka w piśmie z dnia 30 października 2014 r., odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru, to jednak udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały wszystkich kwestii wskazanych przez Wojewodę.

Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), 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.

Zatem, przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma zastosowanie przepis § 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”.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały poprzez „intensywność zabudowy” należy rozumieć „wskaźnik wyrażony w procentach, jako stosunek sumy powierzchni zabudowy liczonej po obrysie obiektów powiększonej przez ilość kondygnacji, do powierzchni terenu inwestycji lub działki”.

W ocenie organu nadzoru zapis ten stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na powtórzenie i modyfikację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca zdefiniował pojęcie intensywności zabudowy, jako „[...] wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej [...]”.

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 (por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

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 przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały Rada Miejska Ciechocinka zdefiniowała pojęcie linii rozgraniczających tereny – orientacyjnych.

Podkreślić jednak należy, że w dalszych zapisach uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących przedmiotowych linii, których nie wskazano także na rysunku planu.

Zatem z uwagi na fakt, iż definicja ta nie ma zastosowania w niniejszej uchwale winna zostać wyeliminowana z jej treści.

Ponadto w kilku przypadkach zdarza się, że: nie wskazano na rysunku planu wszystkich opisanych w treści uchwały linii zabudowy (dot. m.in. terenów oznaczonych symbolami: 4UZ i 13UZ), w uchwale wskazuje się na inną, niż wyznaczoną rysunku planu linię (dot. m.in. terenu 14UZ - § 27 ust. 6 pkt 1 uchwały) lub pomimo ustalenia w treści uchwały linii zabudowy, nie wskazano jej na rysunku planu (dot. m.in. terenów 2NO i 6UZN). Ustalenia te stanowią naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem - art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów.

Mając powyższe na uwadze Rada Miejska Ciechocinka dla terenu oznaczonego symbolem 8Kp ustaliła przeznaczenie podstawowe: miejsce postoju dorożek i meleksów dla obsługi kuracjuszy uzdrowiska i turystów.

W dalszych przepisach uchwały natomiast zapisano: „przeznaczenie dopuszczalne: „dokonać zmiany przeznaczenia na zieleń parkową jak zieleń parku Zdrojowego (poza granicą planu)” - § 32 ust. 1 pkt 3 uchwały.

Powyższy zapis uchwały wprowadza możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przeznaczenia terenu. W myśl zaś art. 27 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

W ocenie organu nadzoru zapis ten stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenie to bowiem w konsekwencji może doprowadzić do obejścia procedury przewidzianej do zmiany planu.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 4 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Ponadto, w planie miejscowym 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 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 j.t.).

Mając powyższe na uwadze w § 7 uchwały zawarto ustalenia dla występującej na terenie objętym planem strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego miasta i istniejących na jej obszarze obiektów zabytkowych figurujących w gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Należy jednak podkreślić, że pomimo zamieszczenia w § 7 ust. 3 obowiązku przestrzegania zasad ustalonych dla obszaru historycznej struktury urbanistycznej miasta, uchwała nie przewiduje w tym zakresie żadnych ustaleń.

Ponadto w § 7 ust. 1 i 2 uchwały zawarto odmienne ustalenia, w stosunku do zabytków wymienionych w § 7 ust. 2 uchwały (tabela nr 1).

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że ze względu na użycie na załączniku nr 1 do uchwały nieprecyzyjnego oznaczenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej trudno jest jednoznacznie wskazać, jaki obszar objęty jest tą strefą.

Niniejsze ustalenia stanowią naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W zależności od potrzeb w planie miejscowym określa się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Dla terenu oznaczonego symbolem 14UZ w § 27 ust. 6 pkt 8 uchwały ustalono zakaz podziału na działki.

Zdaniem Wojewody, powołany wyżej zapis wykracza poza zakres tzw. „władztwa planistycznego gminy”. Żaden, bowiem przepis prawa nie upoważnia rady gminy do zawierania w planie miejscowym zakazów dokonywania podziałów geodezyjnych nieruchomości.

W § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663) określono, iż wniosek o podział nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie natomiast z art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2014.518 z późn. zm.), podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. W orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego – wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r. II OSK 2235/10 wyjaśniono, iż to wójt jest organem właściwym do podziału nieruchomości, a rada gminy nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba, że inaczej stanowi przepis szczególny.

Zatem Rada Miejska Ciechocinka ustalając w miejscowym planie zakaz podziałów działek przekroczyła przyznane jej ustawowo kompetencje.

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną i minimalną intensywność zabudowy. Dla terenów oznaczonych symbolami 1UZ, 3MP, 4UZ, 5UZ, 6UZN, 7UZN, 8UZN, 12UZ, 13UZ oraz 14UZ określono maksymalną intensywność zabudowy w postaci przedziału liczb.

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 ten sposób, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

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 poszczególnych zapisów rozdziału 2 uchwały. Niektóre odwołania jednak powołują nieprawidłowy paragraf uchwały, odnoszący się do treści z nimi niezwiązanych. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku m.in. § 25 ust. 3 i 4 oraz § 27 ust. 7 lit. a uchwały.

Ponadto m.in. dla terenów oznaczonych symbolami 7KD-S*, 8Kp wskazano na obowiązek zachowania zasad ograniczeń, nakazów i zakazów obowiązujących w strefie „A” ochrony konserwatorskiej, której nie wyznaczono na terenie objętym planem.

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).

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

Pozostałe uchybienia dotyczące nieścisłych i nieprecyzyjnych zapisów uchwały organ nadzoru wskazał w piśmie skierowanym do Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 24 października 2014 r., znak: WIR.II.4130.4.2014.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania 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 i właściwości sporządzania planu miejscowego dawały podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Za stwierdzeniem jej nieważności w całości przemawiał przede wszystkim zakres stwierdzonych naruszeń prawa w odniesieniu do znacznej części kwestionowanego planu, co uniemożliwiało praktyczne wyodrębnienie tej części jego przepisów, która uchybieniami nie byłaby dotknięta.

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