



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 10 sierpnia 2015 r.

Poz. 2491

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 88/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 7 sierpnia 2015 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 2015 r., poz. 199)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/71/2015 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Chomiąża Księża, Kierzkowo, Skarbienice, Wenecja i Wójcin, ETAP I – sołectwo Wójcin.

UZASADNIENIE

Dnia 30 czerwca 2015 r., Rada Miejska 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 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199), w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871) oraz uchwały Nr XIX/116/2007 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Chomiąża Księża, Kierzkowo, Skarbienice, Wenecja i Wójcin i uchwały Nr XXXII/425/2014 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 27 marca 2014 r. zmieniająca uchwałę Rady Miejskiej w Żninie Nr XIX/116/2007 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Chomiąża Księża, Kierzkowo, Skarbienice, Wenecja i Wójcin, podjęła uchwałę Nr VIII/71/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Chomiąża Księża, Kierzkowo, Skarbienice, Wenecja i Wójcin, ETAP I – sołectwo Wójcin.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 8 lipca 2015 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 dotyczące ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 28 lipca 2015 r., znak: WIR.II.4130.85.2015.JS). Burmistrz Żnina w piśmie z dnia 30 lipca 2015 r., znak: MRS.7321.2.08 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Oceniając przedmiotową uchwałę Wojewoda związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871 – wejście w życie 21 października 2010 r.), zgodnie z którym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzania, a postępowanie nie zostało

zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała nr XIX/116/2007 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Chomiąża Księża, Kierzkowo, Skarbienice, Wenecja i Wójcin została podjęta przez Radę Miejską w Żninie w dniu 28 grudnia 2007 r., która została zmieniona uchwałą Nr XXXII/425/2014 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 27 marca 2014 r. zmieniająca uchwałę Rady Miejskiej w Żninie Nr XIX/116/2007 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectw Chomiąża Księża, Kierzkowo, Skarbienice, Wenecja i Wójcin.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Miejskiej w Żninie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 16 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie rysunku planu miejscowego (załącznik nr 1 – arkusz 5 do przedmiotowej uchwały) w skali 1:5000;
- 2) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak określenia powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu dla terenów oznaczonych symbolami: RM1 (RM1.5A.1 – 4, RM1.5B.1 – 4, RM1.5C.1 – 12, RM1.5D.1 – 5), RM2 (RM2.5A.1 – 6, RM2.5C.1 – 11, RM2.5D.1 – 5), RM3 (RM3.5A.1, RM3.5b.1 – 2, RM3.5A.1 – 2), RM4 (RM4.5A.1, RM1.5D.1 – tereny zabudowy zagrodowej), MN1 (MN1.5A.1, MN1.5C.1 – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), MNU1 (MNU1.5A.1 – teren zabudowy mieszkaniowej z usługami), MWU (MWU.5A.1 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami), ML1 (ML1.5A.1), ML2 (ML2.5A.1 – 2 – tereny zabudowy letniskowej)
- 4) art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykroczenie przez radę gminy poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) poprzez określenie maksymalnej wysokości obiektów budowlanych liczonych od poziomu gruntu rodzimego na działce budowlanej, mierzona przed głównym wejściem do budynku;
- 6) art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie dla terenów oznaczonych symbolami: R (R 5.1 – 14; R.5A.1 – 8; R.5B.1 – 2; R.5C.1 – 9; R.5D.1 – 5 – tereny rolnicze) zakazu lokalizacji obiektów budowlanych;
- 7) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad podziału nieruchomości;
- 8) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w związku z art. 36 ustawy z 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 treści art. 16 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

Z treści w § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) wynika, że projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Ponadto, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. określenie

skali rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej – § 7 pkt 2 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego zapisy stanowią bezpośrednią podstawę do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, istotne jest sporządzenie uchwały w sprawie planu miejscowego w sposób prawidłowy, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Plan miejscowy jako przepis prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy, nie może więc budzić wątpliwości interpretacyjnych. W związku z tym, dla prawidłowego funkcjonowania danego aktu planistycznego, podkład geodezyjny rysunków przedmiotowego planu miejscowego powinien zostać sporządzony w 1:1000 lub ewentualnie 1:2000 ze względu na występowanie obszarów o znacznej powierzchni.

Zgodnie z zapisami § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, integralnymi częściami uchwały jest m.in. rysunek planu – arkusz 5 w skali 1:5000 stanowiący załącznik nr 1 oraz arkusze 5A – 5D w skali 1:2000 stanowiące odpowiednio załączniki nr 1A, 1B, 1C, 1D. Ponadto, z treści § 4 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały wynika, że na rysunku planu obowiązujące są następujące oznaczenia graficzne – granice arkuszy w skali 1:2000 i 1:5000.

Biorąc pod uwagę, że przedmiotowy plan miejscowy choć zawiera postanowienia wprowadzające zakaz zabudowy (tereny oznaczone symbolami: R (R 5.1 – 14; R.5A.1 – 8; R.5B.1 – 2; R.5C.1 – 9; R.5D.1 – 5 – tereny rolnicze) to jednak został sporządzony przede wszystkim w celu przeznaczenia terenów pod zabudowę, do których należy zaliczyć m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami (MNU), tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami (MWU), tereny zabudowy letniskowej (ML), tereny usług turystyki w zieleni (ZPUT), tereny ogrodów działkowych (ZD). Oznacza to, że nie został on sporządzony w celu wprowadzenia zakazu zabudowy, co zdaniem organu nadzoru wyklucza możliwość sporządzenia go w skali 1:5000. Rysunek planu miejscowego powinien być sporządzany na mapach, na których przebieg granic własności, linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu oraz granice opracowania planu nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Może to być mapa w skali 1:2000 ze względu na występowanie obszarów o znacznej powierzchni.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że sporządzenie planu miejscowego w skali 1:5000 zamiast w skali 1:1000 jaka wskazana jest w przepisie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi istotne naruszenie ustawowo określonych zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 w/w ustawy. Nie zmniejsza wagi tego naruszenia sporządzenie planu na aktualnej mapie odzwierciedlającej stan prawny zgromadzony w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym i naniesienie granic obszarów i terenów o różnym przeznaczeniu oraz linii rozgraniczających na kopiach map (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., sygn.. akt II OSK 871/10).

Należy również dodać, że załącznik Nr 1 (arkusz 5A – 5D) do przedmiotowej uchwały został sporządzony w skali 1:1000, co nie znajduje odzwierciedlenia w niniejszej uchwale.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 (arkusze 5, 5A – 5D do niniejszej uchwały (załącznika graficznego), bowiem na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami: RM3.5C.1, RM3.5C.2, dla których w tekście planu miejscowego brak jakichkolwiek ustaleń szczegółowych. Ponadto, na w/w załączniku graficznym nie zostały wyznaczone tereny oznaczone symbolami: RM2.5C.6, RM2.5C.7, RM2.5C.8, RM2.5C.9, RM2.5C.10, RM2.5C.11, RM3.5A.2, RM5.2D.1 (tereny zabudowy zagrodowej), ZP.5A.24, ZP.5C.3 (tereny zieleni urządzonej), które w rozdziale 2 – Warunki szczegółowe zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, gabaryty obiektów zostały określone szczegółowe ustalenia dla w/w terenów, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne

powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (*vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Gmina uprawniona jest – w zakresie przyznanych jej kompetencji do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzn. władztwo planistyczne gminy). Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. Obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie miejscowym ustaleń. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez przepisy Konstytucji RP oraz aktów rangi ustawowej w tym zwłaszcza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej 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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Rada Miejska w Żninie dla terenów oznaczonych symbolami: RM1 (RM1.5A.1 – 4, RM1.5B.1 – 4, RM1.5C.1 – 12, RM1.5D.1 – 5), RM2 (RM2.5A.1 – 6, RM2.5C.1 – 11, RM2.5D.1 – 5), RM3 (RM3.5A.1, RM3.5b.1 – 2, RM3.5A.1 – 2), RM4 (RM4.5A.1, RM1.5D.1 – tereny zabudowy zagrodowej), MN1 (MN1.5A.1, MN1.5C.1 – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), MNU1 (MNU1.5A.1 – teren zabudowy mieszkaniowej z usługami), MWU (MWU.5A.1 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami), ML1 (ML1.5A.1), ML2 (ML2.5A.1 – 2 – tereny zabudowy letniskowej) nie określiła wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 732/13 wskazał, że zasadą pozostaje obowiązek ujmowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozumiany jako co najmniej obowiązek ustosunkowania się do każdego

z nich (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004, uw. 6 do art. 15). W modelowym ujęciu oznacza to, że w przypadku zamiaru odstąpienia od uregulowania któregośkolwiek z tych zagadnień, w planie miejscowym winna znaleźć się stosowna wzmianka, zaś na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji i utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. W dokumentacji prac planistycznych przedmiotowego planu miejscowego, a także w uzasadnieniu do uchwały Nr VIII/71/2015 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 30 czerwca 2015 r. brak jest informacji dotyczącej wyjaśnienia zbędności określenia parametrów i wskaźników zabudowy wymaganych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uszczegółowionych w § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak trafnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 347/13, postanowienia planu miejscowego stanowią na przyszłość podstawę dla projektanta, który na podstawie określonych w planie wytycznych, tj. m.in. wskaźnika zabudowy, wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej obowiązany jest dostosować planowane zamierzenie do postanowień planu miejscowego. Jak wiadomo natomiast, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP) uchwalanym przez radę gminy w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 i 8 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dlatego obowiązkowym składnikiem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Na tej podstawie, a nie odwrotnie, projektant określa możliwe warunki zagospodarowania działki i to bez względu na to, czy teren stanowi własność jednego właściciela czy też wielu.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Zgodnie z treścią przepisu art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Zakres ustaleń planu miejscowego i jego obligatoryjne elementy zostały szczegółowo określone w art. 15 ust. 2 i 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 7 ust. 1 pkt 4 ocenianej uchwały, w ustaleniach ogólnych dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zapisano: „zakaz uprawy roślin i zwierząt gatunków, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (np. norka amerykańska) zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony środowiska”.

Należy podkreślić, że rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego związana jest granicami upoważnienia zawartego w art. 15 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu nadzoru treść powyższego ustalenia uchwały wykracza poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym i pozostaje w sprzeczności z porządkiem prawnym.

Podstawowym celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych. Ustalenie zakazu uprawy roślin i zwierząt gatunków, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (np. norka amerykańska) zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony środowiska nie stanowi w ocenie organu nadzoru określenia sposobu zagospodarowania terenu i jego przeznaczeniu, a ponadto nie mieści się w zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym art. 15 ust. 2 pkt 9 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szczególnych warunkach zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Zgodnie z 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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W § 4 pkt 6 cyt.

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono, że ustalenia w tym zakresie powinny zawierać w szczególności m.in. wysokość projektowanej zabudowy. W przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Żninie w § 14 ust. 1 pkt 9, 10, 11, § 15 ust. 1 pkt 8, 9, § 16 ust. 1 pkt 7, 11, § 17 ust. 1 pkt 5, § 18 ust. 1 pkt 8, 9, § 20 ust. 1 pkt 3, 4, § 24 ust. 1 pkt 7 określiła dla terenów oznaczonych symbolami: RM1 (RM1.5A.1 – 4, RM1.5B.1 – 4, RM1.5C.1 – 12, RM1.5D.1 – 5), RM2 (RM2.5A.1 – 6, RM2.5C.1 – 11, RM2.5D.1 – 5), RM3 (RM3.5A.1, MR3.5B.1 – 2, RM3.5A.1 – 2), RM4 (RM4.5A.1, RM4.5D.1 – tereny zabudowy zagrodowej), MN1 (MN1.5A.1, MN1.5C.1 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), MNU1 (MNU1.5A.1 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), MWU (MWU.5A.1 – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami), ML1 (ML1.5A.1), ML2 (ML2.5A.1 – 2 – tereny zabudowy letniskowej), ZPUT2 (ZPUT2.5C.1 – teren usług turystyki w zieleni), ZD (ZD.5A.1 – teren ogrodów działkowych)

maksymalną wysokość obiektów budowlanych, w tym budynków liczoną od poziomu gruntu rodzimego na działce budowlanej, mierzoną przed głównym wejściem do budynków.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), ilekroć w ustawie jest mowa o obiekcie budowlanym - należy przez to rozumieć:

- a) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- b) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami,
- c) obiekt małej architektury.

Skoro obiektem budowlanym jest również budynek to rada gminy nie może w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zawrzeć przepisów, które skutkowałyby innym sposobem obliczenia wysokości budynków niż przewidują to przepisy rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 7 przywołanej ustawy Prawo budowlane. Takie przepisy aktu prawa miejscowego pozostawałyby w rażącej sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa (wyrok NSA z dnia 7 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 397/10).

Kwestię wysokości budynku reguluje § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), który stanowi, że wysokość budynku mierzy się od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że 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 powszechne 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). Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, ustalały sobie dowolnie, a następnie stosowały własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać pomiaru budynku, gdyż wynika to z powołanego wyżej rozporządzenia. Jest to jeden z podstawowych elementów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 62/10).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 6

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 (art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W § 26 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Żninie dla terenów oznaczonych symbolami: R (R 5.1 – 14; R.5A.1 – 8; R.5B.1 – 2; R.5C.1 – 9; R.5D.1 – 5 – tereny rolnicze) ustaliła zakaz lokalizacji obiektów budowlanych, co w ocenie organu nadzoru wykracza poza zakres władztwa planistycznego gminy.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 w/w ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.

Nie można więc oddzielać produkcji rolnej od urządzeń tej produkcji służącym, a za takie urządzenia ustawodawca uważa budownictwo gospodarcze i zagrodowe.

Chcąc ograniczyć prawo właściciela nieruchomości do podjęcia na niej określonej zabudowy lub jej zabudowy w ogóle, nie wystarczy powołać się na to, że teren według przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego jest gruntem rolnym, ale konieczne jest wykazanie powodów wprowadzenia tak dalekiego ograniczenia prawa własności, co w rozpatrywanej sprawie nie ma miejsca. Powołanie się na sam fakt, że nieruchomość stanowi grunt rolny, uznane być musi za niewystarczające. Zabudowa zagrodowa bowiem nie zmienia przeznaczenia gruntów, które pozostają gruntami rolnymi służącymi bezpośrednio celom produkcji rolnej.

Zatem ustalenie w planie zakazu lokalizacji obiektów budowlanych na terenach użytków rolnych bez uzasadnionej przyczyny stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 7

Rada Miejska w Żninie w § 14 ust. 1 pkt 16, § 15 ust. 1 pkt 16, § 16 ust. 1 pkt 16, 17, § 17 ust. 1 pkt 11, § 18 ust. 1 pkt 16, § 19 ust. 1 pkt 8, § 20 ust. 1 pkt 11 przedmiotowej uchwały określiła minimalną powierzchnię działek. W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy uchwały sprowadzają się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem.

Postępowanie scaleniowo – podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782). Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Z kolei, w § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663) określono, że wniosek o podział nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Oznacza to, że nie można w planie miejscowym wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2335/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 920/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 618/13).

Należy również mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. Z tego względu przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartym w wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 82/14, który stwierdził, że w art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyliczone zostały enumeratywnie ustalenia, które muszą zostać określone bezwzględnie w planie miejscowym. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, jako element wymieniony w pkt 2, są jednym z punktów postanowień kierunkowych, określających kierunki rozwoju, zasady i cele przyjęte w zagospodarowaniu danego terenu. W tych postanowieniach zawiera się koncepcja rozwoju przestrzennego, w nich obrazują się uwarunkowania rozwojowe wynikające z cech geograficznych danego obszaru, czy warunków środowiskowych. Pełnią one zatem niewątpliwie funkcję wytycznych wobec przewidzianych w planie rozwiązań, co sprawia, że nacechowane są ogólnością. Nie sposób zatem wywodzić,

by tak ustanowiony przepis nakierowany na koncepcję rozwoju przestrzennego określonego obszaru stanowił samodzielną podstawę dla określenia warunków, na jakich może być dokonany podział nieruchomości. Podkreślić należy, że możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, przy zastrzeżeniu, że potrzeba taka istnieje, wprowadziła dopiero nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzona cyt. ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, której z mocy art. 4 ust. 2 nie stosuje się do wszczętych przed dniem wejścia jej w życie postępowań planistycznych. Ponadto, z przepisu art. 93 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można wywodzić uprawnienia dla rady gminy do określenia w planie miejscowym możliwych przekształceń nieruchomości, w tym dotyczących parametrów nowych działek. Stanowi on bowiem o kompetencji wójta w sprawach zatwierdzania projektów podziału działek. Co prawda, w świetle ust. 1 powołanego artykułu, akceptacja podziału może nastąpić przy zapewnieniu zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania terenu, jednakże uściślając powyższe, w ust. 2 postanowiono, że zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Tym samym, określony w powyższym przepisie sposób procedowania w przedmiocie wniosku o podział nieruchomości nie wpływa na obowiązki organu planistycznego przy ustalaniu zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 8

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 Miejska w Żninie wyznaczyła na obszarze objętym planem strefę „A” – pełnej ochrony konserwatorskiej, strefę „B” – ochrony konserwatorskiej oraz strefę „W” – ochrony archeologicznej i ustaliła panujące na ich terenie zasady zagospodarowania.

Podkreślić jednak należy, że treść § 8 ust. 8 pkt 9, 11, § 8 ust. 10 pkt 1, 2 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.

Ponadto, zapisy § 8 ust. 6, 7 uchwały stanowią modyfikację przepisów ustawowych – przepis art. 36 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa w sposób enumeratywny wszystkie przypadki, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania takiego pozwolenia. Brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w akcie prawa miejscowego (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis art. 39 przywołanej ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej (wyrok WSA we Wrocławiu dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w przepisach w/w ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz powołanej ustawy Prawo budowlane. Określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. 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 zapisy § 8 ust. 6, 7, 8 pkt 9, 11, § 8 ust. 10 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały naruszają 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).

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).

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 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 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 przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Elżbieta Rusielewicz