



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1696 i poz. 1815) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293)

stwierdza się nieważność

§ 3 ust. 1 pkt 5 oraz § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały Nr XIII/168/2020 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszcz Gdański Rejon ul. Słonecznej.

UZASADNIENIE

W dniu 5 marca 2020 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XIII/168/2020 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszcz Gdański Rejon ul. Słonecznej, zwana dalej: „uchwała” lub „plan”, wraz z dokumentacją planistyczną.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 14 ust. 8 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), dalej jako: „u.p.z.p.”.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 30 marca 2020 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Pruszcz Gdański o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do wyżej wskazanej uchwały, umożliwiając tym samym organowi złożenie wyjaśnień.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co powoduje jej nieważność w zakresie § 3 ust. 1 pkt 5 oraz § 3 ust. 1 pkt 6 na mocy art. 28 ust 1 u.p.z.p., zgodnie z którym istotne 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 części.

W ocenie organu nadzoru, przyjęta w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały definicja „ilości kondygnacji” (liczba kondygnacji nadziemnych budynku; dopuszcza się kondygnacje podziemne, piwnice) prowadzi do sprzeczności z definicją „kondygnacji” zawartą w § 3 pkt 16 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, dalej jako „rozporządzenie”).

W przepisie tym wskazano definicję kondygnacji i określono, że przez kondygnację należy rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne. W kolejnych punktach § 3 omawianego rozporządzenia umieszczono samodzielne definicje kondygnacji podziemnej (kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację) oraz kondygnacji nadziemnej (każda kondygnacja niebędąca kondygnacją podziemną). W konsekwencji przyjęć należy, że Rada Miasta, ograniczając pojęcie ilości kondygnacji jedynie do kondygnacji naziemnych, istotnie naruszyła § 3 pkt 16, 17 i 18 rozporządzenia oraz art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że wyeliminowanie z treści uchwały pojęcia „ilość kondygnacji”, jest konieczne także ze względu na treść ustawowej definicji pojęcia „intensywność zabudowy”. Definicja ta bowiem, jak wskazano wyżej, obejmuje powierzchnię całkowitą zabudowy, to jest kondygnacje nadziemne i podziemne, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ograniczenie liczby kondygnacji wyłącznie od tych naziemnych może powodować wątpliwości co do sposobu wyliczenia intensywności zabudowy.

W § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały zawarto definicję „intensywności zabudowy” jako „stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych budynków po obrysie, z wyłączeniem tarasów i balkonów, do powierzchni działki”.

W ocenie organu nadzoru wskazana wyżej definicja stanowi niedopuszczalną modyfikację definicji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Podkreślić należy, że intensywność zabudowy określona została w tym przepisie jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, czyli jako suma powierzchni wszystkich kondygnacji (naziemnych i podziemnych) danego obiektu budowlanego do powierzchni działki (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lipca 2016 r. sygn. akt II SA/Ol 674/16). Natomiast, jak wynika z postanowień uchwały do określenia parametru intensywności zabudowy brane są pod uwagę jedynie kondygnacje nadziemne, a pomijane kondygnacje podziemne. W konsekwencji przyjęć należy, że w przedmiotowej sprawie Rada Miasta dokonała nieuprawnionej modyfikacji sposobu ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy, naruszając w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. a także art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z utrwalonym już stanowiskiem sądów administracyjnych powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn.

akt II SA/Wr 1179/98). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Przykładowo, Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 28 maja 2010 r. (sygn. akt II OSK 531/10) stwierdził, że *„praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji - niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki”*.

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność § 3 ust. 1 pkt 5 oraz § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały Nr XIII/168/2020 Rady Miasta Pruszcz Gdański z dnia 4 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Pruszcz Gdański Rejon ul. Słonecznej.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Dariusz Drelich