



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 25 września 2014 r.

Poz. 2584

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 77/2014 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 24 września 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 LII/402/14 Rady Gminy Chełmża z dnia 19 sierpnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chełmża dla terenów położonych w rejonie wsi Kończewice.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 19 sierpnia 2014 r., Rada Gminy Chełmża, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) oraz uchwały Nr XXXI/251/13 Rady Gminy Chełmża z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chełmża dla terenów położonych w rejonie wsi Kończewice, podjęła uchwałę Nr LII/402/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chełmża dla terenów położonych w rejonie wsi Kończewice.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 25 sierpnia 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 9 września 2014 r., znak: WI.III.4130.90.2014.JS). Wójt Gminy Chełmża w piśmie z dnia 11 września 2014 r., znak: PIR.6721.7.2013 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 w/w uchwała Rady Gminy Chełmża w sprawie 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 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 minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) oraz § 26 ust. 3 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.) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania

w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,

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 ustawy 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 w/w rozporządzenia, 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. Zapisami § 11 pkt 1 i 2 uchwały ustalono, że parametry działek uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości dotyczące minimalnej powierzchni działki i szerokości frontu działki zostały określone zgodnie z ustaleniami szczegółowymi planu dla poszczególnych terenów w Rozdziale 7 uchwały.

Brak określenia minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek i ich powierzchni dla następujących terenów oznaczonych w uchwale symbolami:

- 1) MN1, MN2, MN3, MN4, MN5, MN6, MN7, MN8, MN9, MN10, MN11, MN12, MN13, MN14;
- 2) MN/U1, MN/U2;
- 3) MN1, MW2;
- 4) U1, U2, U3, U4, U5, U6;
- 5) UK1,

w przywołanym wyżej Rozdziale 7 Przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania.

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 Gminy Chełmża w § 18 pkt 2 lit. b przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt.: „zakaz budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji RP (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego (por. M. Stahl, Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/2010).

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP 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 RP 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).

Należy przypomnieć, że władztwo planistyczne gminy, które pozwala jej, za pośrednictwem aktów planowania przestrzennego, swobodnie kształtować politykę przestrzenną gminy, nie oznacza całkowitej dowolności w stosowanych w tych aktach planistycznych norm prawnych. Przepisy w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innymi przepisami prawa, ustalają bowiem granice wspomnianego władztwa, wskazują enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Wykroczenie poza ten zakres należy uznać w każdym przypadku za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub

w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Należy mieć na względzie również § 26 ust. 1 i ust. 3 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. W razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m<sup>3</sup> na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m<sup>3</sup>, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowany zapis uchwały uniemożliwia zagospodarowanie terenu zgodnie z jego przeznaczeniem w planie miejscowym do czasu stworzenia warunków przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. W myśl przywołanych przepisów prawa w razie braku warunków przyłączenia do sieci kanalizacyjnej działka może być wykorzystywana pod zabudowę gdy zapewniona zostanie możliwość korzystania ze zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków.

Dodać należy, że w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych przed wybudowaniem sieci kanalizacyjnej ustawodawca zgodnie z przywołanym przepisem art. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zwolnił właścicieli nieruchomości od obowiązku przyłączenia do tej sieci. Tym samym rada gminy zamieszczając w przedmiotowej uchwale przepis § 18 pkt 2 lit. b, który uniemożliwia właścicielom wybudowanie na swoich nieruchomościach przydomowych oczyszczalni ścieków, pozbawił ich jednocześnie przyznanego przepisem rangi ustawowej uprawnienia obejmującego zwolnienia z obowiązku przyłączenia do później wybudowanej sieci kanalizacyjnej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 9 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek zamieszczenia w planie miejscowym zasad rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej nie upoważnia rady gminy. do wprowadzenia omawianego przepisu (*vide*: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/GI 209/10).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych, tym samym uprawnień do stanowienia norm kompetencyjnych. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grupy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (*vide*: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Ewa Mes