



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 września 2014 r.

Poz. 2472

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 72/2014 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 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 XXXV/345/14 Rady Gminy Bobrowo z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Bobrowo.

Uzasadnienie

Dnia 31 lipca 2014 r., Rada Gminy Bobrowo, 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.), 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.), w związku z uchwałą Nr XIV/146/12 Rady Gminy Bobrowo z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Bobrowo oraz uchwałą Nr XXVII/272/13 Rady Gminy Bobrowo z dnia 21 sierpnia 2013 r. zmieniającą uchwałę o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Bobrowo, podjęła uchwałę Nr XXXV/345/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Bobrowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 8 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 20 sierpnia 2014 r., znak: WI.III.4130.87.2014.JS). Wiceprzewodniczący Rady Gminy Bobrowo w piśmie z dnia 25 sierpnia 2014 r., znak: ZPGN.6721.1.2012 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 Bobrowo w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
 - a) 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: 1MN/U, 19MN/U (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej), 3MN, 7MN, 11MN, 13MN, 16MN, 21MN, 27MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 4ML, 6ML, 23ML, 26ML, 28ML, 30ML (tereny zabudowy rekreacji indywidualnej), 31U, 35U (tereny zabudowy usługowej),

- b) w związku z § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby lokali mieszkalnych,
- c) w związku z § 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 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) – zdefiniowanie powierzchni całkowitej poprzez wykorzystanie do tego wyłącznie kondygnacji nadziemnych budynku;
- 2) art. 16 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie rysunków planu miejscowego (załączniki nr 1 i 2 do przedmiotowej uchwały) w innej skali niż 1:1000;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 4) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad podziału nieruchomości;
- 5) art. 15 ust. 2 i ust. 3 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,
- w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1a

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 Gminy Bobrowo dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 19MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej), 3MN, 7MN, 11MN, 13MN, 16MN, 21MN, 27MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 4ML, 6ML, 23ML, 26ML, 28ML, 30ML (tereny zabudowy rekreacji indywidualnej), 31U, 35U (teren zabudowy usługowej) nie określiła wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 1b

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać m.in. wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Rada Gminy Bobrowo w § 10 ust. 4 pkt 9 lit. a, § 12 ust. 5 pkt 8 lit. a, § 13 ust. 4 pkt 8, § 18 ust. 5 pkt 9 lit. a przedmiotowej uchwały ustaliła dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 3MN, 7MN, 11MN, 13MN, 16MN, 21MN, 27MN, 4ML, 6ML, 23ML, 26ML, 28ML, 30ML, 19MN/U liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, co potwierdza naruszenie wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 1c

Rada Gminy Bobrowo w § 4 pkt 4 przedmiotowej uchwały wprowadziła następująco brzmiący zapis cyt.: „ilekroć w uchwale jest mowa o powierzchni całkowitej – należy przez to rozumieć sumę powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku, mierzoną po obrysie ścian zewnętrznych”.

Należy zatem zauważyć, że określając powyższy parametr Rada Gminy Bobrowo zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera definicji pojęcia „powierzchni całkowitej zabudowy”, jednakże zdaniem organu nadzoru, z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy wynika, że intensywność zabudowy określa stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, do powierzchni działki budowlanej. Tymczasem, poprzez wprowadzenie własnej definicji powierzchni całkowitej zabudowy, Rada Gminy Bobrowo zmodyfikowała wskazany w w/w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sposób ustalenia wartości minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy. W rozumieniu przedmiotowej uchwały wskaźnik ten oznacza stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku, mierzoną po obrysie ścian zewnętrznych.

Należy mieć na uwadze definicję pojęcia „kondygnacja”, przyjętą w § 3 pkt 16 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którą przez kondygnację należy rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź 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, klimatyzacyjna lub kotłownia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym wskaźnik intensywności zabudowy stosowany w urbanistyce i budownictwie stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (*vide* : wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12).

Rada Gminy Bobrowo, wskazując w definicji kondygnacje nadziemne budynków, pominęła kondygnacje podziemne czym, zdaniem organu nadzoru, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez nieuprawnioną modyfikację sposobu ustalenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz przekroczyła kompetencję ustawową w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 601/12, który stwierdził, że „regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej. Skoro bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, to Rada (...) nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu (...)”.

Podkreślić należy również, że Rada Gminy Bobrowo nie została upoważniona do odmiennego uregulowania sposobu ustalania minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy niż ten, który wynika z ustawy. Zdaniem organu nadzoru przepis § 4 pkt 4 przedmiotowej uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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 powszechnie 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).

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), 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 Gminy Bobrowo w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała modyfikacji przywołanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Rada Gminy Bobrowo nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12). Wskazany przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

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.

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 (...).

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 rysunku planu miejscowego powinien zostać sporządzony w rzeczywistej skali 1:1000.

Po analizie załączników graficznych do przedmiotowej uchwały (załączniki nr 1-2) organ nadzoru stwierdził, że skala liniowa umieszczona na rysunku planu miejscowego, tj. 1:1000, oznaczająca, że odległość 10 m w terenie powinna być odwzorowana jako odcinek o długości 1.0 cm na zastosowanej do sporządzenia planu miejscowego mapie, jest niezgodna ze skalą liniową również umieszczoną na rysunku planu, na której odcinek zaznaczony jako 100 – metrowy, jest o długości mniejszej niż 10 cm.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że skala 1:1000 stanowiąca zasadę sporządzania planu jest szczególnie istotna, gdyż ustalenia planu stanowią bezpośrednią podstawę dla pozwoleń na budowę. Skala taka zwiększa również możliwości czytelności rysunku planu (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 392/11, LEX nr 965308).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń dotyczących wymienionych zasad zawiera § 4 pkt 9 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy przedmiotowej uchwały nakładają na adresatów planu miejscowego obowiązek uzyskania zgody na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem z odpowiednimi organami. Kwestionowany zapis zawarty został w § 9 pkt uchwały cyt.: „nakaz lokalizacji infrastruktury technicznej w pierwszej kolejności w terenach komunikacyjnych lub w terenach ogólnodostępnych (IT, ZP/IT), a w przypadku braku takiej możliwości, w innych terenach za zgodą właściciela lub użytkownika wieczystego”.

Ustalenia te w ocenie organu nadzoru, stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych, a ponadto nakładają dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...). Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

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.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Rada Gminy Bobrowo w § 10 ust. 4 pkt 10, § 12 ust. 5 pkt 9, § 13 ust. 4 pkt 9, § 18 ust. 5 pkt 10, § 21 ust. 4 pkt 9 przedmiotowej uchwały określiła minimalną szerokość frontu działki. Ponadto, określono w § 10 ust. 5 pkt 1, § 21 ust. 5 minimalną powierzchnię działki. 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 2014 r., poz. 518 z późn. zm.). 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 wieczysti 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 wykładnio 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 powołanej 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.

Należy dodać, że w/w ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do zasad podziału nieruchomości, upoważnia radę gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.

Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w cyt. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Z kolei działka traktowana jest jako działka gruntu w rozumieniu przepisu art. 4 pkt 3 w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada Gminy Bobrowo była uprawniona jedynie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działki budowlanej, a nie szerokości frontu działki. Ponadto, parametr ten dotyczyć ma działki budowlanej, a nie działki gruntu w rozumieniu art. 4 pkt 3 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Rada Gminy Bobrowo w § 12 ust. 3 pkt 1, § 13 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 4 pkt 1 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt.: „w strefie znacznych spadków terenu (wyznaczonych na rysunku planu) w celu ochrony przed skutkami osuwania się mas ziemnych należy przed rozpoczęciem budowy ustalić geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych (sporządzić opracowanie geotechniczne), określające m.in. miejsca bezpiecznego usytuowania projektowanych obiektów w granicach działki, sposoby przeciwdziałania procesom osuwiskowym i zabezpieczenia przed ich uruchomieniem”.

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 (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).

Art. 15. ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera obowiązkowy i fakultatywny zakres ustaleń planu miejscowego. Nakładanie obowiązku wykonania badań geologiczno-inżynierskich w celu ustalenia warunków posadowienia obiektów budowlanych, nie należy do zakresu zarówno obowiązkowych, jak i fakultatywnych ustaleń planu. 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. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), obowiązek przeprowadzenia badań geologiczno-inżynierskich oraz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych może być nałożony na inwestora przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę w zależności od potrzeb, tj. w każdym indywidualnym przypadku.

Szczegółowe zasady ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych (Dz.U. poz. 463). Zgodnie z § 2 cyt. rozporządzenia, przez specjalistyczne roboty geotechniczne należy rozumieć zespół specjalistycznych robót budowlanych, mających na celu wzmocnienie podłoża gruntowego, wzmocnienie istniejących fundamentów, wykonawstwo skomplikowanych robót fundamentowych i ziemnych oraz zapewnienie

bezpiecznej realizacji obiektu budowlanego, w szczególności wykonywanie: iniekcji klasycznej i strumieniowej, kotw gruntowych, pali, mikropali, kolumn konsolidacyjnych, gruntów zbrojonych, ścianek szczelnych, ścian szczelinowych, tuneli, studni i kesonów oraz innych specjalistycznych metod wykonawstwa robót ziemnych i fundamentowych.

W myśl § 3 ust. 1 przywołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, ustalenie geotechnicznych warunków posadawiania polega m.in. na zaliczeniu obiektu budowlanego do odpowiedniej kategorii geotechnicznej. Kategorię geotechniczną całego obiektu budowlanego lub jego poszczególnych części określa zaś projektant obiektu budowlanego na podstawie badań geotechnicznych gruntu, których zakres uzgadnia z wykonawcą specjalistycznych robót geotechnicznych (§ 4 ust. 4 cyt. rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych sporządza się z kolei – w zależności od kategorii geotechnicznej – w formie: opinii geotechnicznej, a w przypadku obiektów budowlanych drugiej i trzeciej kategorii geotechnicznej opracowuje się dodatkowo dokumentację badań podłoża gruntowego i projekt geotechniczny. W przypadku obiektów budowlanych trzeciej kategorii geotechnicznej oraz w złożonych warunkach gruntowych drugiej kategorii wykonuje się również dokumentację geologiczno-inżynierską, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm. - § 7 ust. 1 – 3 powołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

W związku z powyższym, wprowadzenie w § 12 ust. 3 pkt 1, § 13 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 4 pkt 1 uchwały obowiązku ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, nie ma uzasadnienia w przepisach w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego, przez co narusza art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego oraz art. 34 ust. 3 pkt 4 w/w ustawy Prawo budowlane (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/GI 1225/12).

Przywołane wyżej zapisy przedmiotowej uchwały naruszają również § 4 pkt 1 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m.in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Z treści § 12 ust. 3 pkt 1, § 13 ust. 3 pkt 1, § 18 ust. 4 pkt 1 przedmiotowej uchwały wynika, że sposób zagospodarowania przedmiotowego terenu będzie zależny od uprzednio wykonanych badań. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, nie może uzależniać realizacji jego ustaleń od przyszłych analiz dokonanych przez bliżej nieokreślone podmioty. Stosownie do przywołanego wyżej przepisu, to właśnie w planie miejscowym należy określić sposób zagospodarowania terenu i brak jest podstawy do przeniesienia tych uprawnień na bliżej nieokreślone podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa przedmiot ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Bobrowo nakładając na inwestora obowiązki w zakresie wykonania badań geologiczno-inżynierskich dla nowych obiektów budowlanych, nie tylko przekroczyła zakres umocowania ustawowego, wynikającego z art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz również przerzuciła na inwestorów własne obowiązki w zakresie rozpoznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy na etapie uchwalenia planu miejscowego, co rodzi obawy, czy przedmiotowy teren może być przeznaczony pod takie cele z uwagi na skutki realizacji inwestycji na terenie położonym w strefie wyznaczonych osuwisk i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

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).

W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne,

gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest również dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej – Dz.U. Nr 100, poz. 908; wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Zbigniew Ostrowski