



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 29 listopada 2016 r.

Poz. 4169

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 93/2016** **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO** z dnia 3 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 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 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXI/151/2016 Rady Gminy Jeżewo z dnia 27 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Taszewskie Pole, obejmującego działkę nr 130.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 27 września 2016 r., Rada Gminy Jeżewo, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXI/151/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Taszewskie Pole, obejmującego działkę nr 130.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 4 października 2016 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. Pismem z dnia 18 października 2016 r., znak: WIR.II.743.4.112.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Przewodniczący Rady Gminy Jeżewo w piśmie (brak daty) 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 Jeżewo w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) poprzez zdefiniowanie przepisów odrębnych jako prawomocnych decyzji administracyjnych;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 lit. c 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 ustalenie liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie dla terenu oznaczonego symbolem 01 MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 8 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 8 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie parametrów działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości,

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Gminy Jeżewo wprowadziła w § 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały definicję przepisów odrębnych cyt. „Wyjaśnienie pojęć i definicji użytych w planie: Przepisy odrębne – przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi oraz ograniczenia w dysponowaniu terenem, wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze 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, wraz z uzasadnieniem.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09).

Wprawdzie ustawodawca nie zdefiniował w żadnym akcie prawnym terminu „przepisy odrębne”, jednakże w doktrynie trafnie wskazuje się, że przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest szereg aktów normatywnych o charakterze ustawowym, jak również rozporządzeń, a także aktów prawa miejscowego, których przepisy mogą kształtować ustalenia planu miejscowego (I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013 r.).

W świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej, w tym także Rady Gminy Jeżewo, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawnych.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ponadto, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są akty prawa miejscowego. Z analizy przywołanego wyżej przepisu wynika, że ostateczne decyzje administracyjne nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Decyzje administracyjne należy natomiast zaliczyć do aktów stosowania prawa, czyli aktów określających przez upoważniony organ państwowy konsekwencji prawnych pewnego stanu faktycznego. Wynikiem stosowania prawa jest sformułowanie konkretnych indywidualnych norm, opartych na generalnych i abstrakcyjnych normach systemu prawnego.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

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 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 Jeżewo w § 14 ust. 2 pkt 1 lit. b przedmiotowej uchwały nie ustaliła liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby mieszkań, co potwierdza naruszenie wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia 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 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury 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 Jeżewo w § 17 ust. 3 pkt 2 dla terenu oznaczonego symbolem 01 MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) określiła powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Należy wskazać, że ww. przepisy prawa wymagają określenia w planie miejscowym powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, co nie zostało dokonane w przedmiotowej uchwale.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 § 12 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały określono parametry działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Należy podkreślić, że ustawodawca dopuszcza w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie w planie miejscowym w zależności od potrzeb wyłącznie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych. Należy dodać, że Rada Gminy Jeżewo w niniejszej uchwale nie określiła szczegółowych zasad scalenia i podziału nieruchomości w odniesieniu do powierzchni działki, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) i pod pojęciem tym należy rozumieć niepodzieloną, 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.

Zatem ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości rada zobligowana była określić parametry działek.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczo przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz