



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 8 listopada 2016 r.

Poz. 3812

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 96/2016 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**

§ 8 ust. 1 pkt 11 w zakresie „budowlanej”, § 8 ust. 1 pkt 22, § 8 ust. 2 pkt 6 w zakresie „budowlanej”, § 8 ust. 2 pkt 14, § 8 ust. 3 pkt 6 w zakresie „liczony jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki”, § 8 ust. 3 pkt 7 w zakresie „budowlanej”, § 8 ust. 3 pkt 15, § 8 ust. 7 pkt 3 w zakresie „na warunkach zarządcy drogi”, § 8 ust. 8 pkt 3 w zakresie „na warunkach zarządcy drogi”, § 8 ust. 9 pkt 3 w zakresie „na warunkach zarządcy drogi”, § 10 ust. 2 oraz załącznika nr 2 do uchwały Nr XXI/157/16 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 28 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Olimpin” w zakresie danych osobowych podmiotów, którzy złożyli uwagi do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 28 września 2016 r., Rada Gminy Nowa Wieś Wielka, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXI/157/16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Olimpin”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 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 21 października 2016 r., znak: WIR.II.743.4.119.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka w piśmie z dnia 28 października 2016 r., znak: RO – II.0711.22.2016 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 Nowa Wieś Wielka w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) 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 dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN ÷ 42MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), 1RM ÷ 4RM (tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych) powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej;
- 2) art. 15 ust. 3 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN ÷ 42MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), MW

- (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), 1RM ÷ 4RM (tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych) minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie wskaźnika intensywności zabudowy liczonej jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki,
  - 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur;
  - 5) 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 brak określenia dla terenów oznaczonych symbolem RM (tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych) minimalnej lub maksymalnej szerokości frontu działki w ramach szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości,;
  - 6) art. 20 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 1, art. 7 pkt 2, art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 922) poprzez zamieszczenie w załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały danych osobowych podmiotów, które złożyły uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

#### Ad. 1

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 w/w 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 Nowa Wieś Wielka określiła dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN ÷ 42MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - § 8 ust. 1 pkt 11 uchwały), MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - § 8 ust. 2 pkt 6), 1RM ÷ 4RM (tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych - § 8 ust. 3 pkt 7 uchwały) powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Należy wskazać, że w/w 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. 2

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 8 ust. 1 pkt 22, ust. 2 pkt 14 oraz ust. 3 pkt 15 przedmiotowej uchwały określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek. W ocenie organu nadzoru wskazany zapis uchwały sprowadza 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 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. Z przepis tego 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 zatwierdzenia projektów podziałów działek (*vide*: wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 82/14). 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.

Z literalnego brzmienia art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że Rada Gminy Nowa Wieś Wielka była uprawniona jedynie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, a nie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki. Ponadto parametr ten dotyczyć ma działki budowlanej, a nie działki gruntu w rozumieniu art. 4 pkt 3 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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 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.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji jego zapisów. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Należy podkreślić, iż postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogą podlegać dowolnej, swobodnej wykładni, jako że kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ww. ustawy).

Powyższe 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.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 8 ust. 3 pkt 6 przedmiotowej uchwały określiła minimalną i maksymalną intensywność zabudowy jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki.

Na początku należy 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 powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, ustalała sobie dowolnie, a następnie stosowała własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać określenia wskaźnika intensywności zabudowy, gdyż wynika to z powołanego wyżej przepisu cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego. Jest to jeden z podstawowych elementów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka 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 w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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).

Na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje się brak umocowania organów tworzących prawo miejscowe do dokonywania własnych ustaleń pojęciowych, odmiennych od ustawowych definicji czy sformułowań powodujących odmienne rozumienie danego terminu (por. wyrok NSA z 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10, wyrok NSA z 10 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2172/10). Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

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 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy przedmiotowej uchwały nakładają na adresatów planu miejscowego obowiązek określenia warunków na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem przez odpowiednie organy. Kwestionowane zapisy zawarte zostały w:

- 1) § 8 ust. 7 pkt 3 uchwały cyt. „(...) na warunkach zarządcy drogi”;
- 2) § 8 ust. 8 pkt 3 uchwały cyt. „(...) na warunkach zarządcy drogi”;
- 3) § 8 ust. 9 pkt 3 uchwały cyt. „(...) na warunkach zarządcy drogi”.

Ustalenia te w ocenie organu nadzoru, nakładają dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2

pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 29/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 744/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/08).

Zdaniem organu nadzoru, zamieszczenie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać normy prawne sformułowane w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winien normować w sposób precyzyjny wszelkie kwestie, które plan reguluje. Uzależniając realizację ustaleń planu miejscowego od warunków określonych przez inne podmioty, wprowadza stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu, którego zadaniem jest kształtowanie sposobu wykonania prawa własności. Akt ten wymaga bowiem trwałości jego postanowień. Dodatkowo, wprowadzenie powyższego zapisu, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą wójt, burmistrz (prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi (*vide*: wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14).

Kwestionowane zapisy planu mają charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powinien w swojej treści zawierać bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizację ustaleń planu od przyszłych uzgodnień, zgód oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do wyżej przywołanych przepisów cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i zabudowy terenów. Brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od powyższej zasady przez scedowanie tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami u.p.z.p., przedmiot ustaleń planu (*vide* : wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 793/14).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

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 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 § 10 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały określono parametry działek uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolem RM (tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych), tj. minimalną powierzchnię działki i kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Organ nadzoru, po analizie przedmiotowej uchwały stwierdził, że brak dla ww. terenu określenia minimalnej lub maksymalnej szerokości frontu działki w ramach scalenia i podziału nieruchomości, co stanowi naruszenie 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.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 6

Zgodnie z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W załączniku nr 2 do uchwały Nr XXI/157/16 Rada Gminy Nowa Wieś Wielka zawarła rozstrzygnięcia w sprawie uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu przedmiotowego planu. Zdaniem organu nadzoru redakcja przywołanego załącznika zawierająca imiona i nazwiska oraz adresy osób zgłaszających uwagi, stanowi istotne naruszenie obowiązujących przepisów prawa. Rada Gminy Nowa Wieś Wielka czyniąc zadość wymogowi cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez załączenie do części tekstowej planu rozstrzygnięć o sposobie rozpatrzenia uwag dotyczących projektu planu, powinna uwzględnić ograniczenia prawne wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 922).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy o ochronie danych osobowych, przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą.

W rozumieniu powołanej ustawy, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 cyt. ustawy).

Dobrami osobistymi są tylko te informacje (dane osobowe), które zostały wymienione w art. 23 ustawy z dnia 3 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.), do których należą, np. nazwisko, pseudonim, wizerunek albo też uznane zostaną za takie przez orzecznictwo, często z inspiracji doktryny (np. informacje objęte sferą życia prywatnego). Pojęcie „dane osobowe” na gruncie prawa polskiego obejmuje wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, jeśli możliwe jest określenie jej tożsamości, zidentyfikowanie. Niewątpliwie również adres danej osoby – obok jej imienia i nazwiska – jako sfera życia prywatnego należy do danych osobowych.

Przez „przetwarzanie danych” ustawodawca rozumie, w myśl art. 7 pkt 2 cyt. ustawy o ochronie danych osobowych, jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie (...). Dopuszczalność przetwarzania danych osobowych przewidziana została w przypadkach enumeratywnie określonych w art. 23 w/w ustawy, wśród których brak jest sytuacji udostępnienia tych informacji w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że gwarancję poszanowania danych osobowych zapewnia nie tylko art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy o ochronie danych osobowych stanowiący, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, lecz przede wszystkim przepis art. 51 ust. 1 Konstytucji, który przesądza, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. W rozumieniu Konstytucji każda osoba jest właścicielem i jedynym dysponentem własnych danych osobowych. Dodatkowym zabezpieczeniem tego prawa jest zastrzeżenie, że obowiązek ujawnienia własnych danych osobowych może zostać nałożony jedynie przez akt rangi ustawowej. W tym kontekście, jednoznacznie stwierdzić należy, że prawo do ochrony danych osobowych na gruncie w/w ustawy o ochronie danych osobowych pojmować trzeba jako prawo każdej osoby do wyłączności w dysponowaniu własnymi danymi osobowymi.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że Rada Gminy Nowa Wieś Wielka wprowadzając zapisy o wskazanej powyżej treści w załączniku nr 2 do uchwały Nr XXI/157/16 z dnia 28 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Olimpin”, tj. dane osobowe osób, które wniosły uwagi do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu, naruszyła przepisy powszechnie obowiązującego prawa w stopniu istotnym, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 23 cyt. ustawy Kodeks cywilny oraz art. 1, art. 7 pkt 2 i art. 23 przywołanej ustawy o ochronie danych osobowych.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 w/w 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 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.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz