



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 3 stycznia 2017 r.

Poz. 24

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 92/2016

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

§ 15 pkt 4 lit. a w zakresie „budowlanej”, § 15 pkt 4 lit. b w zakresie „terenu inwestycji” § 16 pkt 4 lit. a w zakresie „budowlanej”, § 16 pkt 4 lit. b w zakresie „terenu inwestycji”, § 17 pkt 4 lit. a w zakresie „budowlanej”, § 17 pkt 4 lit. b w zakresie „terenu inwestycji”, § 18 pkt 3 lit. a w zakresie „budowlanej”, § 18 pkt 3 lit. b w zakresie „terenu inwestycji” uchwały Nr XXI/150/2016 Rady Gminy Jeżewo z dnia 27 września 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego pomiędzy ulicami Oską, Ogrodową, Szkolną i Polną we wsi Laskowice.

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/150/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego pomiędzy ulicami Oską, Ogrodową, Szkolną i Polną we wsi Laskowice.

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.743.4.111.2016.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. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN, 6.MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 7.U, 8.U (tereny zabudowy usługowej) powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenu inwestycji;
- 2) 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: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN, 6.MN (tereny zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej), 7.U, 8.U (tereny zabudowy usługowej) powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej,

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 cyt. 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 Jeżewo w § 15 pkt 4 lit. b, § 16 pkt 4 lit. b, § 17 pkt 4 lit. b, § 18 pkt 3 lit. b przedmiotowej uchwały określiła dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN, 6.MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 7.U, 8.U (tereny zabudowy usługowej) minimalną powierzchnię biologicznie czynną w stosunku do terenu inwestycji.

Określony przez radę gminy powyższy wskaźnik, nie odpowiada regulacji ustawowej, bowiem brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „działka budowlana” z pojęciem terenu.

Żaden przepis rangi ustawowej nie dał kompetencji radzie gminy, aby w ramach przepisów aktu prawa miejscowego, którym jest przedmiotowa uchwała, ustalał dowolnie, a następnie stosował własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, gdyż wynika to z powołanych wyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zatem, Rada Gminy Jeżewo nie była uprawniona do unormowania, czy też doprecyzowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej. Wskazany wyżej przepis uchwały stanowi bowiem nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów rangi ustawowej, lecz również w sposób nieuprawniony rozszerza kompetencję organu stanowiącego gminy.

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 powszechne 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).

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., 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.

Unormowana w art. 7 Konstytucji 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).

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 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 Jeżewo w § 15 pkt 4 lit. a, § 16 pkt 4 lit. a, § 17 pkt 4 lit. a, § 18 pkt 3 lit. a określiła dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN, 6.MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 7.U, 8.U (tereny zabudowy usługowej), 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.

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, 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.

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 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