WOJEWODA MAŁOPOLSKI

Kraków, 11 października 2013 r.

URZĄD MIASTA I GMINY w Niepołomicach
2013 -10- 14
Data wpływu
18108
Dz. L.zał.

Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.23.2013
Wojewody Małopolskiego
z dnia 11 października 2013 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) **stwierdza się nieważność uchwały Rady Miejskiej w Niepołomicach Nr XXXII/444/13 z dnia 3 września 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niepołomice, obszar „A" Miasto Niepołomice dla zachodniej części dzielnicy Boryczów w Niepołomicach w części, tj. w zakresie § 3 pkt 11) uchwały w zakresie słów: „lub terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi i przeznaczonego pod zabudowę".**

Uzasadnienie

W dniu 3 września 2013 r. Rada Miejska w Niepołomicach podjęła uchwałę Nr XXXII/444/2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niepołomice, obszar „A" Miasto Niepołomice dla zachodniej części dzielnicy Boryczów w Niepołomicach.

W dniu 11 września 2013 r. przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z prawem. Powziąwszy wątpliwości co do jej zgodności z prawem, w dniu 4 października 2013 r. organ nadzoru przekazał Burmistrzowi Miasta i Gminy Niepołomice oraz Radzie Miejskiej w Niepołomicach zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W toku postępowania nadzorczego, dokumenty planistyczne, przedłożone organowi nadzoru do oceny zgodności z prawem, oceniono w zakresie spełnienia wymogów przepisów prawa dotyczących:

- zawartości i treści przedmiotowej uchwały,
- kompletności i zawartości dokumentacji prac planistycznych,
- prawidłowości wykonania czynności procedury sporządzania zmiany planu miejscowego,

wynikających z ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, rozporządzeń wykonawczych i przepisów odrębnych dotyczących planów miejscowych.

Po analizie przedłożonej dokumentacji planistycznej w zakresie jej zawartości stwierdzono, że jest ona kompletna.

Przeprowadzono również analizę przedmiotowej zmiany planu miejscowego w zakresie trybu jej sporządzania, który został uznany przez organ nadzoru za prawidłowy.

31-156 Kraków, ul. Basztowa 22 * tel. +48 (12) 39 21 618 * fax +48 (12) 39 21 917
http://www.malopolska.uw.gov.pl

Natomiast po dokonaniu analizy zawartości i treści przedmiotowej uchwały wraz z załącznikami organ nadzoru stwierdził, że fragment definicji *„wskaźnika intensywności zabudowy"*, zawartej w § 3 ust. 1 pkt 11 kwestionowanej uchwały, jest niezgodny z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym maksymalną i minimalną **intensywność zabudowy** – rozumianą jako wskaźnik **powierzchni całkowitej zabudowy** w odniesieniu do **powierzchni działki budowlanej**. Intensywność zabudowy jest zatem – w rozumieniu przepisów ww. ustawy – stosunkiem powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej.

Definicja **działki budowlanej** zawarta jest w art. 2 pkt 12 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i stanowi, że działką budowlaną jest nieruchomość gruntowa lub działka 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. Oznacza to, że pojęcie działka budowlana nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, co potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne: *na potrzeby wykładni przepisów ustawy Prawo budowlane należy przyjąć, że działka budowlana jest to każda nieruchomość, na której można prowadzić "roboty budowlane" w rozumieniu art. 3 pkt 7 tej ustawy. Nieruchomość taka może się składać z jednej lub kilku działek gruntu w znaczeniu geodezyjnym, gdyż pojęcie działki ewidencyjnej nie jest tożsame z pojęciem działki budowlanej* (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II SA/Po 557/12, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2010 r. sygn. akt VII SA/Wa 1886/09). Pojęcie działki budowlanej jest zatem zdefiniowane w obowiązujących przepisach prawa oraz posiada bogatą interpretację orzeczniczą.

Jeżeli chodzi natomiast o pojęcie **powierzchni całkowitej zabudowy** nie jest ono zdefiniowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, co rodzi wątpliwości interpretacyjne. Można bowiem rozumieć pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy jako sumę powierzchni zabudowy wszystkich obiektów budowlanych znajdujących się na działce budowlanej lub jako sumę powierzchni całkowitej kondygnacji wszystkich budynków znajdujących się w obrębie działki budowlanej. W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, możliwe jest doprecyzowanie pojęcia powierzchni całkowitej w planie miejscowym na jego potrzeby.

W przedmiotowej uchwale nie zapisano definicji pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy, ale w pewien sposób doprecyzowano je w definicji wskaźnika intensywności zabudowy – podanego w § 3 ust. 1 pkt 11 uchwały. Według wspomnianego ustalenia przez **wskaźnik intensywności zabudowy** rozumie się *„wartość liczbową wyrażającą stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, mierzonej po obrysie zewnętrznym budynków istniejących i projektowanych na działce do powierzchni całkowitej działki budowlanej lub terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi i przeznaczonego pod zabudowę"*. Choć – co do zasady – w akcie niższym rangą niż ustawa nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych (§ 149 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"*), to z uwagi na niedoprecyzowanie w powszechnie obowiązujących przepisach pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy, organ nadzoru nie kwestionuje wprowadzenia w słowniczku opiniowanej uchwały definicji wskaźnika intensywności zabudowy (w której doprecyzowano rozumienie powierzchni całkowitej zabudowy). Niemniej jednak poważne wątpliwości co do zgodności z obowiązującym prawem budzi ostatnia część definicji wskaźnika powierzchni zabudowy podanej w uchwale w brzmieniu: *„(...) lub terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi i przeznaczonego pod zabudowę"*. Jest ona nie tylko niezgodna z brzmieniem definicji intensywności zabudowy podanej w art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ale również wprowadza chaos interpretacyjny, bowiem pozostawia możliwość wyboru powierzchni podstawianej do mianownika wzoru na intensywność zabudowy. W praktyce oznacza to, że jeśli inwestor złoży wniosek o pozwolenie na budowę domu o sumarycznej powierzchni całkowitej kondygnacji nadziemnych np. 400 m², na działce budowlanej o powierzchni 500 m², położonej w terenie MN (którego powierzchnia w liniach

rozgraniczających wynosi np. 4000 m², a wskaźnik intensywności zabudowy ustalony planem – 0,4), to starosta przy wydawaniu pozwolenia na budowę będzie mógł obliczyć wskaźnik intensywności zabudowy dla tej inwestycji dwojako – albo dzieląc 400 m² przez 500 m² – albo dzieląc 400 m² przez 4000 m². Wyniki te są bardzo różne (0,8 i 0,1) - jeden z nich jest zgodny z ustaleniami planu dla terenu MN, a drugi nie jest zgodny. Oba zostały policzone zgodnie ze wskazaniami ustalonymi w treści definicji wskaźnika intensywności zabudowy, zawartej w § 3 ust. 1 pkt 11 uchwały . W ocenie organu nadzoru sytuacja taka jest niedopuszczalna, ponieważ plany miejscowe – jako akty regulujące sposób wykonywania prawa własności nieruchomości - powinny go precyzyjnie i bezspornie określać, tymczasem wskazane zapisy budzą duże wątpliwości interpretacyjne co do ich znaczenia, a przepisy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"*).

Według przywołanego w postawie prawnej niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: "Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru". Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Organ nadzoru ma zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały, która w sposób istotny narusza prawo.

Z uwagi na to, co zostało podniesione organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie, kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty uzasadniają stwierdzenie jej nieważności w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego
mgr Artur Słowik
Radca Prawny
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Niepołomice,
2. Rada Miejska w Niepołomicach,
3. aa.