



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 kwietnia 2016 r.

Poz. 1178

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 25/2016 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 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 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/213/2016 Rady Gminy Lubicz z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz dot. terenów komercyjnych położonych przy drodze nr 52 na obszarach wsi: Grębocin, Rogowo, Rogówko, Brzeźno, Brzezinko i Gronowo.

Uzasadnienie

Dnia 26 lutego 2016 r., Rada Gminy Lubicz, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwały nr XLIV/543/2013 Rady Gminy Lubicz z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz dot. terenów komercyjnych położonych przy drodze nr 52 na obszarach wsi: Grębocin, Rogowo, Rogówko, Brzeźno, Brzezinko i Gronowo, podjęła uchwałę Nr XVIII/213/2016 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz dot. terenów komercyjnych położonych przy drodze nr 52 na obszarach wsi: Grębocin, Rogowo, Rogówko, Brzeźno, Brzezinko i Gronowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 4 marca 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 24 marca 2016 r., znak: WIR.II.743.4.26.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. W wyznaczonym terminie Przewodniczący Rady Gminy Lubicz nie odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Gminy Lubicz w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej 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 powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenu oznaczonego symbolem: 1U (teren zabudowy usługowej);
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 8 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 8 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 parametrów działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;

3) art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,

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 Lubicz określiła w § 6 pkt 6 lit. g przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem: 1U (teren 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.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

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. Zapisem § 6 pkt 8 lit. a uchwały określono parametry działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalania 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 Lubicz w niniejszej uchwale nie określiła szczegółowych zasad scalania 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 w/w 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.

Ad. 3

Rada Gminy Lubicz ustaliła w § 6 pkt 1 lit. a przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1U określiła przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy usługowej. Ponadto, określono dla w/w terenu przeznaczenie dopuszczalne – obsługa produkcji rolniczej, mieszkania związane z prowadzeniem działalności na terenie, infrastruktura techniczna (w tym obiekty kubaturowe), drogi wewnętrzne (§ 6 pkt 1 lit. b w/w uchwały).

Z treści przywołanych wyżej zapisów uchwały wynika, że na terenie oznaczonego symbolem 1U wprowadzono jako przeznaczenie podstawowe oraz dopuszczalne dwie sprzeczne funkcje, tj. teren zabudowy usługowej i teren obsługi produkcji rolniczej.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, w tym przypadku zabudowy usługowej i terenu rolniczego, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 pkt 1 cyt. ustawy, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na diametralnie różny sposób użytkowania tych terenów. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy usługowej, przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, lecz również funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z produkcją rolniczą.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Stosownie do § 9 ust. 1 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. W związku z wyjątkowym charakterem regulacji § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega ona wykładni ścieśniającej, która ponadto - jako zawarta w akcie podstawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 w/w rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalne jest, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1329/05).

Niedopuszczalne jest więc objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11, wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11).

Podkreślić należy także, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.), przeznaczenie gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klasy I – III, na cele nierolnicze wiąże się z koniecznością uzyskania właściwej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Ustalone w planie miejscowym przeznaczenia terenów nie stanowią funkcji tożsamy ani wzajemnie się uzupełniających. W konsekwencji dopuszczenie realizacji na terenie oznaczonym symbolem 1U użytkowania rolniczego oraz wprowadzenia funkcji pozarolniczej usługowej) stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau