



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 kwietnia 2016 r.

Poz. 1174

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 21/2016 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/208/2016 Rady Gminy Lubicz z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz obejmującej tereny pod eksploatację kruszywa.

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 XXVII/310/2012 Rady Gminy Lubicz z dnia 28 września 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz obejmującej tereny pod eksploatację kruszywa, podjęła uchwałę Nr XVIII/208/2016 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz obejmującej tereny pod eksploatację kruszywa.

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 18 marca 2016 r., znak: WIR.II.743.4.21.2016.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: 1 MN/U (teren zabudowy mieszkaniowo-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. 17 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności granicy obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

z granicami terenu wyznaczonego na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia 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 Lubicz określiła w § 6 pkt 6 lit. g przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1 MN/U (teren zabudowy mieszkaniowo-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. Zapisami § 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

Dokonana przez organ nadzoru analiza uchwały Nr XXVII/310/2012 Rady Gminy Lubicz z dnia 28 września 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubicz obejmującej tereny pod eksploatację kruszywa wykazała, że granice obszaru wyznaczonego na załącznikach graficznych nr 1 i 2 są niezgodnie (nie pokrywają się) z granicami obszaru określonym na rysunku planu miejscowego, stanowiący załączniki Nr 1 do uchwały Nr XVIII/208/2016 Rady Gminy Lubicz z dnia 26 lutego 2016 r. – zgodnie z zapisem § 1 przedmiotowej uchwały.

Ustawowe wymogi dotyczące uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikają z przepisu art. 14 ust. 1 i ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzenia planu dla określonego w niej obszaru oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny, przedstawiający granice obszaru objętego projektem miejscowego planu. Zgodnie z art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wszczęcie procedury planistycznej oraz określenie, w załączniku graficznym, granic obszaru jakiego będą dotyczyć ustalenia przyszłego planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 cyt. 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. Z kolei, stosownie do art. 20 ust. 1 zdanie drugie powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W ocenie organu nadzoru stosując powyższe regulacje prawne przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, która zezwala organowi wykonawczemu gminy na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu miejscowego i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej (zgodnie z art. 17 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i zdaniem organu nadzoru uchwała ta, a dokładniej jej załącznik graficzny w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty planem miejscowym. Istnieje możliwość zmiany obszaru projektu planu miejscowego, ale muszą to być działania podjęte przez właściwy organ i we właściwym trybie. Ustawodawca rozstrzyga, w poszczególnych regulacjach przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o podziale kompetencji w zakresie planowania przestrzennego między radą gminy a organem wykonawczym gminy. Zmiany obszaru objętego projektowanym miejscowym planem dokonuje wyłącznie rada gminy w drodze zmiany uchwały intencyjnej. Zatem wymienione czynności nie mogą być wykonane dowolnie i uznaniowo przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w trakcie realizacji procedury, bowiem działania te stanowią istotne naruszenie prawa.

Przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadzają szczególnych wymagań, co do techniki sporządzania załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy przyjąć, że wyznaczone w nim granice obszaru wskazanego w części opisowej uchwały muszą być maksymalnie precyzyjne, tak aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomości podlega ustaleniom planu, czy nie (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., str. 151, wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładnie jej załącznik graficzny stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach terenu, do którego mają się odnosić ustalenia planu. Zgodnie bowiem art. 14 ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę opisu obszaru objętego projektem planu miejscowego, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalenia planu (*vide* : wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 759/10). Organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, zarówno wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną, jak i uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru mniejszego niż wynika z załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu

miejscowego. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien pokrywać się obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1-2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*vide*: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08).

Zmiany obszaru objętego projektowanym planem miejscowym może dokonać rada gminy w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w niniejszym przypadku nie miało miejsca. Zatem działania te muszą być podjęte przez właściwy organ i we właściwym trybie. Kompetencja do ustalania granic przyszłego opracowania należy wyłącznie do rady gminy i wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako organ sporządzający projekt planu jest związany tymi ustaleniami w trakcie prowadzonej procedury planistycznej.

W ocenie nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego w szczególności art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które należy uznać jako istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i właściwości organów w tym zakresie – art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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.

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez istotne naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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