



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 24 kwietnia 2015 r.

Poz. 1396

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE nr 34/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 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),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/27/2015 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zławieś Wielka dla miejscowości Gutowo.

Uzasadnienie

Dnia 19 marca 2015 r., Rada Gminy Zławieś Wielka, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199) – dalej „u.p.z.p.” oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr VIII/27/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zławieś Wielka dla miejscowości Gutowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 30 marca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w oparciu o przepisy przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta została podjęta z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Dnia 2 kwietnia 2015 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej powyżej uchwały (zawiadomienie znak: WIR.II.4130.22.2015.JS), zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Zławieś Wielka pismem z dnia 8 kwietnia 2015 r., znak: PR 7321 – 37/2009, przekazał „stanowisko projektanta przedmiotowego opracowania planistycznego” do uwag podniesionych przez organ nadzoru.

Na marginesie należy tylko wskazać, iż stanowisko projektanta planu miejscowego odbiega od merytorycznych wyjaśnień wskazanych przez organ nadzoru uchybień, a przytoczone przez projektanta stwierdzenia i wyjaśnienia nie korespondują z obowiązującymi przepisami prawnymi.

Przede wszystkim natomiast należy zauważyć, iż uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi proces legislacyjny, zmierzający do tworzenia prawa miejscowego. W procedurze tej jako strona występuje gmina, realizująca ustawowo przyznane jej kompetencje planistyczne. Przedmiotem postępowania nadzorczego jest kontrola legalności aktu organu gminy, a zasadniczym celem – wyeliminowanie zarówno ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*), jak i na przyszłość skutków prawnych uchwał organu gminy w razie stwierdzenia ich wadliwości. Podmiotem zaś jest – co do zasady – organ gminy.

Organ nadzoru ustalił, że uchwała Nr VIII/27/2015 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zławieś Wielka dla miejscowości Gutowo narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) – dalej „Rozporządzenie”, poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez błędne określenie przeznaczenia terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 Rozporządzenia poprzez brak określenia powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, dla terenów oznaczonych symbolami: MN/U1, MN/U2, MN/U3, MN/U4, MN/U5, MN/U6, MN/U7, MN/U8, MN1, MN2, MN3;
- 4) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez brak zgodności przedmiotowej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zławieś Wielka uchwalonym uchwałą nr IX/47/2011 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 19 października 2011 r., w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Stosownie do treści § 8 ust. 2 Rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 159).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09).

Organ nadzoru po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały z załącznikami nr 1, 2 i 3 (graficznymi) do niniejszej uchwały. Określone na załącznikach nr 1 i 2 tereny o symbolach „KDW1” i „KDW2” oznaczone zostały jako „droga wewnętrzna dojazdowa”, z kolei w § 11 pkt 1 lit. a przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem „KDW” określono przeznaczenie – droga wewnętrzna. Dalej w § 8 pkt 1 ocenianej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem „RZ” Rada Gminy Zławieś Wielka określiła przeznaczenie – użytki zielone (łąki i pastwiska). Z analizy rysunku planu miejscowego (załącznik nr 3 do przedmiotowej uchwały) wynika, że teren ten został określony jako „użytki zielone”. Powyższe potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikami graficznymi.

Ponadto Rada Gminy Zławieś Wielka wyodrębniła, na załączniku nr 1 do uchwały, liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami: „MN/U1”, „MN/U2”, dla których w § 5 pkt 1 lit. a uchwały określiła przeznaczenie terenu jako podstawowe: zabudowa mieszkalno-usługowa. Legenda przedmiotowego załącznika graficznego nie zawiera przedmiotowych oznaczeń (symboli) dotyczących w/w terenów. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, stanowi naruszenie dyspozycji § 8 ust. 2 zdanie drugie Rozporządzenia.

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu miejscowego odsyła do ustaleń planu miejscowego wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu. Część graficzna planu jest „uszczerbowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Podkreślenia wymaga, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w żadnym miejscu nie daje pierwszeństwa żadnej z dwóch powyższych części. W przypadku niezgodności pomiędzy częścią tekstową i graficzną nie ma przepisu dającego prym jednej z tych części (M. J. Nowak (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, s. 74, C.H. BECK, Warszawa 2012).

Ad. 2

Przywołany na wstępie przepis prawny art. 15 ust. 2 pkt 1 obliguje organ sporządzający plan miejscowy do określenia przeznaczenia terenów objętych ustaleniami planu miejscowego. W rozpatrywanej sprawie, co podnoszono w punkcie pierwszym niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego określono m.in. przeznaczenie terenów 1) użytki zielone (łąki i pastwiska) oraz 2) drogi wewnętrzne dojazdowe. Wskazać należy w tym miejscu, iż podstawowe przeznaczenia terenów a także właściwe do ich określenia symbole literowe i graficzne zostały określone załącznikiem nr 1 do cyt. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W zakresie określenia ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego przeznaczenia terenu 1) „użytki zielone (łąki i pastwiska)” oraz 2) drogi wewnętrzne dojazdowe – nie sposób się zgodzić, że została wyczerpana dyspozycja wskazanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1. Organ sporządzający plan miejscowy nie może bowiem przesądzać ustaleniami planu miejscowego o użytku danego obszaru oraz o jego sposobie zainwestowania terenów rolniczych – lecz zobligowany jest do określenia jego przeznaczenia. Organy gminy w sytuacji przeznaczenia stosownego obszaru jako teren rolniczy nie mogą dokonywać ingerencji nie wynikającej z przyznanego im władztwa planistycznego. Nie mogą zatem organy gminy przesądzać o fakcie, że teren rolniczy musi być łąką i pastwiskiem. Takie zawężenia przeznaczenia terenu ogranicza bowiem prawo własności będące chronionym na gruncie przepisów Konstytucji (art. 64) oraz na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego (art. 140). Odpowiednio wskazać należy, że przeznaczenie terenu jako droga wewnętrzna i jako droga dojazdowa są odmiennymi „formami” określenia zasad systemu komunikacyjnymi w obszarze planowania przestrzennego. Dokonane przez organy gminy połączenie obydwu „form” systemu komunikacyjnego, już na etapie uchwalenia planu miejscowego narusza zasadę pewności prawa. Wątpliwym bowiem pozostaje czy oznaczona droga wewnętrzna dojazdowa będzie drogą publiczną i podlegać będzie przejściu z mocy prawa na rzecz gminy (art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.) czy też stanowić będzie drogę wewnętrzną. W obydwu przypadkach należy zatem przyjąć, że błędnie (a w zasadzie wcale) określono przeznaczenia stosownych terenów.

Ad. 3

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 Rozporządzenia który stanowi, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu 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 Zławieś Wielka dla terenów oznaczonych symbolami: „MN/U1”, „MN/U2”, „MN/U3”, „MN/U4”, „MN/U5”, „MN/U6”, „MN/U7”, „MN/U8”, „MN1”, „MN2”, „MN3” - nie określiła wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

W myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 732/13 „zasadą pozostaje obowiązek ujmowania w m.p.z.p. wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., rozumiany jako co najmniej obowiązek ustosunkowania się do każdego z nich (por. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004, uw. 6 do art. 15). W modelowym ujęciu oznacza to, że w przypadku zamiaru odstąpienia od uregulowania któregośkolwiek z tych zagadnień, w planie miejscowym winna znaleźć się stosowna wzmianka (...), zaś na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji i utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych”. W dokumentacji planistycznej przedmiotowego planu miejscowego, a także w uzasadnieniu do uchwały Nr VIII/27/2015 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 19 marca 2015 r. brak jest informacji dotyczącej wyjaśnienia zbędności określenia parametrów i wskaźników zabudowy wymaganych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. uszczegółowionych w § 4 pkt 6 Rozporządzenia.

Jak trafnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 347/13 „(...) postanowienia m.p.z.p. stanowią na przyszłość podstawę dla projektanta, który na podstawie określonych w planie wytycznych, tj. m.in. wskaźnika zabudowy, wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (...) obowiązany jest dostosować planowane zamierzenie do postanowień planu miejscowego. Jak wiadomo natomiast, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP) uchwalanym przez radę gminy w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich

zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 i 8 u.p.z.p.). Dlatego obowiązkowym składnikiem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu (...). Na tej podstawie, a nie odwrotnie, projektant określa możliwe warunki zagospodarowania działki i to bez względu na to czy teren stanowi własność jednego właściciela czy też wielu”.

Ad. 4

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 (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

Po dokonaniu przez organ nadzoru stopnia związania planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zławieś Wielka uchwalonym uchwałą nr IX/47/2011 Rady Gminy Zławieś Wielka z dnia 19 października 2011 r. ustalono, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem „RZ” – użytki zielone (łąki i pastwiska) położony jest w studium na terenie funkcjonalnym oznaczonym symbolem „R” – tereny rolne. Natomiast teren oznaczony w ww. planie symbolem „ZL” - las, położony jest w studium na terenie oznaczonym symbolem „II.MU- e” - teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej ekstensywnej.

Powyższe, zdaniem organu nadzoru, stanowi o niezgodności w/w zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zławieś Wielka.

Rada Gminy Zławieś Wielka podejmując przedmiotową uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania i uchwalania przedmiotowego planu. Obowiązek zapewnienia zgodności projektu planu miejscowego ze studium oznacza konieczność wykazania, że ustalenia projektu planu nie są sprzeczne z ustaleniami studium, czyli chodzi o jednoznaczne wykazanie, że przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się ogólnie w kierunkach zmian struktury przestrzennej danej gminy. Zatem uchwalony plan miejscowy winien być zgodny z ustaleniami przywołanego wyżej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniejszych używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność” (vide: wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 598/11, wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. Akt II OSK 2473/12). Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08).

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, iż 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 przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08). W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazane uchybienia nie mogą być konwalidowane poprzez ich częściowe usunięcie co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Elżbieta Rusielewicz