



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 1 lipca 2016 r.

Poz. 2231

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 57/2016 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 30 czerwca 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), 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/36/2016 Rady Gminy Sadki z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Sadki, gmina Sadki – rejon ulicy Przemysłowej

UZASADNIENIE

Dnia 25 maja 2016 r., Rada Gminy Sadki, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przywołanej dalej jako „u.p.z.p.” podjęła uchwałę Nr XXI/36/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Sadki, gmina Sadki – rejon ulicy Przemysłowej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 31 maja 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, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 10 czerwca 2016 r., znak: WIR.II.743.4.56.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Wójt Gminy Sadki w piśmie z dnia 17 czerwca 2016 r. 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 Sadki w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.:
 - a) w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1 MNU (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej), 1P/U (teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej), E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki),
 - b) poprzez określenie w przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN (tereny zabudowy mieszkaniowej

- jednorodzinnej), 1MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej) minimalnej intensywności zabudowy na poziomie 0,0,
- c) poprzez brak określenia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy w planie miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami: 1P/U (teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej) oraz E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki), w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego). Rada Gminy Sadki w § 3 pkt 6 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt. „Na obszarze objętym planem ustala się następujące przeznaczenie terenów: teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki, oznaczony na rysunku symbolem 1E”. dla którego w treści planu miejscowego brak ustaleń szczegółowych. Z analizy rysunku planu miejscowego, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu oznaczonego symbolem: 1E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki), co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym. Powyższe zostało również potwierdzone przez Wójta Gminy Sadki w piśmie z dnia 17 czerwca 2016 r.

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.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że 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.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. 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 (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” 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).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (*vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2a

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 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 Sadki określiła w § 15 pkt 4, § 16 pkt 4, § 17 pkt 5 oraz § 20 pkt 3 przedmiotowej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1 MNU (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej), 1P/U (teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej), E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki) 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.

Należy podkreślić, że pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w cyt. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści jej art. 2 pkt 12, należy rozumieć nieruchomości 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.

Ad. 2b

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 (...).

Z przytoczonego przepisu wynika, że ustalenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Nieustalenie wymaganych prawem wskaźników i parametrów zabudowy może naruszać prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor. Należy wskazać, że ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu (vide: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/OI 40/16).

Dodać należy, że obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętych planem miejscowym. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2011 r., s. 162).

Rada Gminy Sadki w § 15 pkt 11 oraz § 16 pkt 11 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej) określiła minimalną intensywność zabudowy na poziomie 0,0. Dodać należy, że z analizy treści § 15 pkt 1 i 2 oraz § 16 pkt 1 i 2 uchwały wynika możliwość realizacji zabudowy kubaturowej.

W ocenie organu nadzoru, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawiązując pole interpretacji, aby nie mogły być rozumienie zbyt szeroko przez organy stosujące prawo (por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2645/11). Wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy odnoszą się w przedmiotowej uchwale do nowej zabudowy i powinny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru lub wskaźnika). Określenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy na poziomie 0,0 oznacza de facto brak zabudowy kubaturowej, tymczasem w przytoczonych wyżej ustaleniach dotyczących terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej) wskazuje się tereny na których

możliwa jest realizacji zabudowy kubaturowej. Kluczowym w niniejszej sprawie jest również fakt, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskazał, że wskaźnik ten „określa się obowiązkowo”, co oznacza, że ustalenia planu miejscowego określającego jego wielkości na poziomie 0,0 nie wypełniają, zdaniem organu nadzoru, normy wskazanej w w/w przepisie.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2c

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 (...).

Rada Gminy Sadki dla terenów oznaczonych symbolami: 1P/U (teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej) oraz E (teren infrastruktury technicznej – elektroenergetyki) nie określiła minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 732/13 wskazał, że zasadą pozostaje obowiązek ujmowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 XXI/36/2016 Rady Gminy Sadki z dnia 25 maja 2016 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 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak trafnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 347/13 postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią 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.

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 u.p.z.p. 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