



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 lipca 2014 r.

Poz. 2080

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 54/2014 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 lipca 2014 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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/225/2014 Rady Gminy Gąsawa z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy letniskowej w obrębie wsi Chomiąża Szlachecka, gmina Gąsawa.

Uzasadnienie

Dnia 29 maja 2014 r., Rada Gminy Gąsawa, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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 oraz w związku z uchwałą nr XII/91/2012 Rady Gminy w Gąsawie z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obrębie wsi Chomiąża Szlachecka, gmina Gąsawa, podjęła uchwałę Nr XXXII/225/2014 Rady Gminy Gąsawa z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy letniskowej w obrębie wsi Chomiąża Szlachecka, gmina Gąsawa.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 9 czerwca 2014 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, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 12 czerwca 2014 r., znak: WI.III.4130.66.2014.JS). Przewodniczący Rady Gminy Gąsawa w piśmie z dnia 17 czerwca 2014 r., znak: IRG.6721.5.2012 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 Gąsawa w sprawie 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 brak określenia powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu oznaczonego symbolem 1ML, 2ML, 3ML, 4ML, 5ML, 6ML, 7ML – tereny zabudowy letniskowej;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430 z późn.

zm.) przez brak zachowania minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu oznaczonego symbolem KDL – teren komunikacji – istniejąca droga powiatowa;

- 3) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) poprzez zdefiniowanie przepisów odrębnych przez wykorzystanie do tego prawomocnych decyzji administracyjnych.

Ad. 1

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w 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 cyt. rozporządzenia 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 Gąsawa dla terenów oznaczonych symbolami: 1ML, 2ML, 3ML, 4ML, 5ML, 6ML, 7ML (tereny zabudowy lotniskowej) nie określiła wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Zgodnie z art. 15 ust. 1 w/w 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.

Przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym, są m.in. przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) oraz cyt. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. a cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

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 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) 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 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały (załącznika graficznego) stwierdził, że ustalona w planie miejscowym szerokość w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem KDL (teren komunikacji – istniejąca droga powiatowa) wynosi „10 m – 20 m”.

Zgodnie z w/w rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, drogę lokalną oznacza się symbolem „L”, dla której obowiązuje szerokość minimalna 12 m. – § 7 ust. 1 przywołanego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (...). W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, potwierdza to brak zachowania minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla drogi klasy dojazdowej, określonej w § 7 ust. 1 w/w rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Należy dodać, że w myśl § 7 ust. 2 cyt. rozporządzenia, w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, dopuszcza się przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w ust. 1, jednak pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 6.

Przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających wymaga przeprowadzenia analizy, o której mowa w § 7 ust. 2 przywołanego rozporządzenia. Organ nadzoru stwierdził w dokumentacji prac planistycznych brak dowodów dokonania wymaganej analizy.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Gminy Gąsawa wprowadziła w § 3 pkt 13 przedmiotowej uchwały definicję przepisów odrębnych i szczególnych cyt. „ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o przepisach odrębnych i szczególnych – należy przez to rozumieć obowiązujące przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi, obowiązujące normy oraz warunki i ograniczenia w dysponowaniu terenem wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej 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.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) 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).

Wprawdzie ustawodawca nie zdefiniował w żadnym akcie prawnym terminu „przepisy odrębne”, jednakże w doktrynie trafnie wskazuje się, że przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest szereg aktów normatywnych o charakterze ustawowym, jak również rozporządzeń, a także aktów prawa miejscowego, których przepisy mogą kształtować ustalenia planu miejscowego (I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013 r.).

W świetle art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej, w tym także Rady Gminy Gąsawa, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawnych.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ponadto, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są akty prawa miejscowego. Z analizy przywołanego wyżej przepisu wynika, że prawomocne decyzje administracyjne nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Decyzje administracyjne należy natomiast zaliczyć do aktów stosowania prawa, czyli aktów określających przez upoważniony organ państwowy konsekwencji prawnych pewnego stanu faktycznego. Wynikiem stosowania prawa jest sformułowanie konkretnych indywidualnych norm, opartych na generalnych i abstrakcyjnych normach systemu prawnego.

Powyższe stanowi 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 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 w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

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.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes