



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 21 lutego 2014 r.

Poz. 572

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 5/2014 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 31 stycznia 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 XXVII/191/13 Rady Gminy Lubanie z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubanie w wybranych obszarach sołectw: Lubanie, Mikanowo A, Mikanowo B, Gąbinek, Kucierz, Probstwo Dolne, Probstwo Górne, Siutkówki, Barcikowo, Włoszyca.

Uzasadnienie

Dnia 30 grudnia 2013 r. Rada Gminy Lubanie, na podstawie 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.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XXVII/191/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lubanie w wybranych obszarach sołectw: Lubanie, Mikanowo A, Mikanowo B, Gąbinek, Kucierz, Probstwo Dolne, Probstwo Górne, Siutkówki, Barcikowo, Włoszyca.

Stosownie do art. 20 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 90 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 3 stycznia 2014 r. organowi nadzoru została przekazana dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały (pismo znak: RG.0711.1.2014, z dnia 3 stycznia 2014 r.). Uchwała Nr XXVII/191/13 Rady Gminy Lubanie z dnia 30 grudnia 2013 r. została doręczona wraz z załącznikami dnia 7 stycznia 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. Wójt Gminy Lubanie w piśmie z dnia 21 stycznia 2014 r. odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Stwierdzić należy, że ww. uchwała Rady Gminy Lubanie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego i istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania w następującym zakresie:

1 - art. 17 pkt 6 lit. c przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), poprzez brak zgody na zmianę przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody właściwych organów w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 7 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 761/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 346/11).

Do dokumentacji prac planistycznej została załączona decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lutego 2012 r., znak: GZ.tr.057 – 602 – 358/11 dotycząca zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Z treści niniejszej decyzji wynika, że plan miejscowy nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dla terenów oznaczonych symbolami: 63 MNUśr i 64 MNUśr, na których dopuszczono lokalizację zabudowy mieszkaniowo – usługowej średniej i niskiej intensywności.

Ponadto z wypisu z rejestru gruntów z dnia 22.01.2014 r. wydanego przez Starostwo Powiatowe we Włocławku wynika, że część działki nr 10/2 obręb Probstwo Górne, będącej własnością osoby fizycznej, położonej na terenie oznaczonym symbolem 63 MNUśr stanowi rodzaj użytków Ls. Stosownie do przywołanego powyżej przepisu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmiana przeznaczenia ww. gruntu leśnego na cele nieleśne wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Przedmiotowy teren nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne – brak stosownej zgody w dokumentacji prac planistycznych. Z powyższego wynika, że rada gminy dopuściła zabudowę mieszkaniowo-usługowej średniej i niskiej intensywności na terenach rolnych i leśnych, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Naruszenie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień, nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (zob. wyrok WSA Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11, wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08).

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

- 2 - art. 17 pkt 9 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zachowania ustawowych terminów wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 9 w/w ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza, w sposób określony w art. 17 pkt 1 cyt. ustawy, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia.

Projekt przedmiotowego planu miejscowego został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 9 września 2013 r. do 9 października 2013 r., o czym Wójt Gminy Lubanie poinformował poprzez ogłoszenie/obwieszczenie zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Lubanie w dniach od 9 września 2013 r. do 30 października 2013 r., na tablicy ogłoszeń we wszystkich sołectwach objętych przedmiotowym planem miejscowym w dniach od 9 września 2013 r. do 29 października 2013 r., opublikowane w prasie miejscowej – Gazecie Kujawskiej w dniu 2 września 2013 r. oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Lubanie w dniu 28 sierpnia 2013 r. Z powyższego wynika, że informację o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu ogłoszono/obwieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Lubanie oraz na tablicy ogłoszeń sołectw objętych przedmiotowym planem w dniu wyłożenia. Tym samym, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchybiono terminowi wynikającemu z art. 17 pkt 9 przywołanej ustawy.

W ocenie organu nadzoru powyższe, uznać należy za istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezastosowanie się do ustawowego terminu mogło bowiem w znaczący sposób ograniczyć udział tzw. czynnika społecznego, tj. krąg osób i podmiotów zainteresowanych wzięciem czynnego udziału w procedurze sporządzania planu miejscowego, co w konsekwencji mogło spowodować, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., str. 265).

- 3 - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz.260 z późn. zm.), poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Wymogi dotyczące

stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń dotyczących wymienionych zasad zawiera § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Przepisy przedmiotowej uchwały nakładają na adresatów planu miejscowego obowiązek uzyskania uzgodnienia lub zezwolenia na wykonanie pewnych działań podejmowanych na obszarze objętym planem z odpowiednimi organami. Kwestionowane zapisy zawarte zostały w następujących przepisach uchwały:

- § 14 ust. 1 cyt.: „Liczbę i miejsce projektowanych zjazdów publicznych i indywidualnych należy uzgodnić z właściwym zarządcą drogi”,
- § 14 ust. 2 cyt.: „W projektowanych nie wyznaczonych na rysunku planu drogach, pod warunkiem uzgodnienia miejsca lokalizacji oraz zasad i warunków lokalizacji z właściwym zarządcą drogi”,
- § 14 ust. 9 pkt 4 cyt.: „(...) Prowadzenie robót możliwe jest wyłącznie za zgodą i na warunkach zarządcy drogi krajowej”,
- § 15 ust. 3 cyt.: „Lokalizacja budowli oraz urządzeń infrastruktury technicznej, związanych lub niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, wymaga zezwolenia stosownego zarządcy drogi”.

Ustalenia te w ocenie organu nadzoru, stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych, a ponadto nakładają dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące przepisy prawa dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 29 i art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.) oraz § 4 pkt 9 przywołanego wyżej rozporządzenia. Należy mieć na uwadze, że wszelkie kompetencje i formy działania organów określają przepisy rangi ustawowej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych, tym samym uprawnień do stanowienia norm kompetencyjnych. Niedopuszczalne jest działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 29/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 744/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 224/08).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

- 4 - art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sprzeczne zapisy planu miejscowego dotyczące udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym planie miejscowym występują wykluczające się zapisy w tym zakresie. W § 10 ust. 4 uchwały ustalono wskaźniki powierzchni terenu biologicznie czynnego:

- dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej średniej i niskiej intensywności – min. 40% powierzchni terenu inwestycji (ust. 4 pkt 1),
- dla zabudowy mieszkaniowej rezydencjonalnej z dopuszczeniem nieuciążliwych usług – min. 60% powierzchni terenu inwestycji (ust. 4 pkt 2),
- dla zabudowy produkcyjno-usługowej – min. 20 % powierzchni terenu inwestycji (ust. 4 pkt 3).

Natomiast w przywołanych poniżej paragrafach przedmiotowej uchwały ustalono dla terenów o podstawowym przeznaczeniu:

- budownictwo mieszkaniowo-usługowe średniej i niskiej intensywności w § 19 ust. 10 pkt 1 cyt.: „obowiązek zachowania co najmniej 50% powierzchni działki budowlanej jako obszar biologicznie czynny na działkach bez zabudowy usługowej, na pozostałych działkach minimum 30% powierzchni działki”,
- budownictwo mieszkaniowo-usługowe średniej i niskiej intensywności w § 20 ust. 10 pkt 2 cyt.: „obowiązek zachowania co najmniej 60% powierzchni działki budowlanej jako obszar biologicznie czynny na działkach bez zabudowy usługowej, na pozostałych terenach minimum 40% powierzchni działki”,
- budownictwo mieszkaniowo-usługowe rezydencjonalne w § 21 ust. 10 pkt 2 cyt.: „obowiązek zachowania co najmniej 70% powierzchni działki budowlanej jako obszar biologicznie czynny na działkach bez zabudowy usługowej, na pozostałych terenach minimum 60% powierzchni działki”,

- tereny działalności produkcyjnej, składów i magazynów o niskiej intensywności (...) w § 22 ust. 8 cyt.: „obowiązek uwzględniania w projekcie zagospodarowania działki terenów biologicznie czynnych na min. 30% pow. działki”.

Określona w planie miejscowym minimalna powierzchnia biologicznie czynna powinna być jednoznaczna i nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych co do sposobu zagospodarowania danego terenu (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 758/10).

W ocenie Wojewody powyższe uchybienia stanowią naruszenie zasad sporządzania 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 ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad i istotnego naruszenia trybu 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes