



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 maja 2014 r.

Poz. 1536

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 34/2014 WOJEWODY KUJAWSKO - POMORSKIEGO

z dnia 7 maja 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 XL/292/2014 Rady Gminy Grudziądz z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę nr 23/2 w obrębie Wielkie Lniska, gmina Grudziądz.

Uzasadnienie

Dnia 31 marca 2014 r., Rada Gminy Grudziądz, 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 XL/292/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę nr 23/2 w obrębie Wielkie Lniska, gmina Grudziądz.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 7 kwietnia 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. Przewodniczący Rady Gminy Grudziądz w piśmie z dnia 17 kwietnia 2014 r., znak: RGG 0007.15.2014 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 Grudziądz w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

AD. 1

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.

Stosownie do treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 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 przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego), bowiem na załączniku graficznym został wyznaczony teren oznaczony symbolem 1RM, który oznaczony został jako „teren zabudowy zagrodowej”, z kolei w § 4 ust. 2 tiret pierwsze przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem RM (teren przeznaczony pod zabudowę zagrodową), który nie występuje na rysunku planu miejscowego, zostały określone ustalenia ogólne dla w/w terenu (§ 5 - § 16 uchwały). Natomiast w § 17 uchwały ustalono ustalenia szczegółowe dla terenu 1RM (teren zabudowy zagrodowej).

W orzecznictwie sądów administracyjnym wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu 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 (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).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

AD. 2

Rada Gminy Grudziądz wprowadziła w § 17 pkt 2 przedmiotowej uchwały podział terenu 1RM na działki zagrodowe o minimalnej powierzchni 3000 m², na których obowiązuje realizacja jednego budynku mieszkalnego jednorodzinne oraz budynków inwentarskich, gospodarczych i garażowych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Z treści przywołanego wyżej zapisu uchwały wynika, że na terenie oznaczonego symbolem 1RM wprowadzono jako przeznaczenie podstawowe dwie sprzeczne funkcje, tj. zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zabudowę zagrodową.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, w tym przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 pkt 1 cyt. ustawy, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na diametralnie różny sposób użytkowania tych terenów. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, lecz również funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z produkcją rolniczą.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Stosownie do § 9 ust. 1 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. W związku z wyjątkowym charakterem regulacji § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega ona wykładni ścieśniającej, która ponadto - jako zawarta w akcie podstawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalne jest, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1329/05).

Niedopuszczalne jest więc objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania „mieszanych” sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11, wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11).

Podkreślić należy także, że zgodnie z art. 7 ust. 1 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, stanowiących użytki rolne klasy I-III, na cele nierolnicze wiąże się z koniecznością uzyskania właściwej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Ustalone w planie miejscowym przeznaczenia terenów nie stanowią funkcji tożsamyh ani wzajemnie się uzupełniających. W konsekwencji dopuszczenie realizacji na terenie oznaczonym symbolem 1RM użytkowania rolniczego oraz wprowadzenia funkcji pozarolniczej (mieszkaniowej jednorodzinnej) stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 ww. 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).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Zbigniew Ostrowski