



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 11 września 2015 r.

Poz. 2834

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.86.2015.JB WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 9 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w zw. 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.)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr XIII/90/2015 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu geodezyjnego Gołębiewo i Pospołowo na terenie Gminy Trąbki Wielkie.

Uzasadnienie

W dniu 6 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Trąbki Wielkie podjęła uchwałę XIII/90/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu geodezyjnego Gołębiewo i Pospołowo na terenie Gminy Trąbki Wielkie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 20 w zw. z art. 14 ust. 8, art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17, art. 27, art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., zwana dalej jako „u.p.z.p.”).

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 10 sierpnia 2015 r.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 1 września 2015 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Trąbki Wielkie o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały, umożliwiając jednocześnie złożenie w tej sprawie wyjaśnień.

Po przeanalizowaniu otrzymanych wyjaśnień i przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Pomorski stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, tj. 15 ust. 2 pkt 1, 8 i 9 oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 9 u.p.z.p.

Uzasadniając poszczególne zarzuty Wojewoda Pomorski wskazuje, że zgodnie z art. 15 u.p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. Stosownie natomiast 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”.

Z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że Rada Gminy nie oznaczyła na załączniku nr 1 kwestionowanej uchwały linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Wskazania przy tym wymaga, że zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, zawiera m. in. linie rozgraniczające tereny elementarne (tereny o różnym przeznaczeniu). Powyższy zapis uchwały nie ma pełnego odzwierciedlenia w załączniku graficznym do uchwały, gdyż załącznik ten nie zawiera linii rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem 03.ZL/PG. Dodatkowo organ nadzoru podnosi, że legenda do załącznika nr 1 uchwały, w zakresie wymienionej wyżej karty terenu, nie zawiera wyjaśnienia tego oznaczenia.

Organ nadzoru podnosi także, że postanowienia kwestionowanej uchwały wprowadzają w § 8 wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Ustalenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być formułowane jednoznacznie i nie mogą budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu. Nie znaczy to, że ten sam teren nie może mieć w planie zagospodarowania przestrzennego różnego przeznaczenia, gdyż jedna strefa może być przeznaczona dla realizacji więcej niż jednej funkcji, o ile wzajemnie się one uzupełniają. Możliwe jest zatem ustanowienie w miejscowym planie mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki. Powołany przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wprowadza ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, niemniej jednak nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przedmiotowa uchwała na terenach oznaczonych symbolem 03.ZL/PG wprowadza tereny o przeznaczeniu leśnym oraz górniczym, które to przeznaczenia wzajemnie się wykluczają. Okoliczność, że inwestycja w postaci terenów górniczych ma charakter tymczasowy nie zmienia faktu, że pozostaje w kolizji z leśnym przeznaczeniem terenu, wiąże się bowiem z wyłączeniem tego obszaru z leśnego charakteru (na co Gmina uzyskała zgodę odpowiedniego organu - po przeprowadzeniu określonej prawem procedury).

Ponadto, dopuszczając na terenie oznaczonym symbolem 03.ZL/PG rekultywację terenów powyroboiskowych pod zbiornik wodny (§ 8 pkt 12 lit. „a” tiret trzecie uchwały), Rada Gminy naruszyła podjętą uchwałą nr 5/II/2004 z dnia 27 lutego 2014 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Trąbki Wielkie, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z treścią Studium, teren oznaczony w uchwale Nr XIII/90/2015 symbolem 03.ZL/PG, przeznaczony jest pod produkcję leśną, nie dopuszczając przy tym możliwości tworzenia zbiorników wodnych na tym obszarze.

Art.20. ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z tym przepisem, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może naruszać ustaleń zawartych w studium. Ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia terenu w sposób odmienny od rozwiązań przyjętych w studium oznacza, że plan taki w zakresie, w jakim jego zapisy odbiegają od treści studium narusza obowiązujący porządek prawny, co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. W konsekwencji, zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., prowadzi to do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 272/10). Stosownie zaś do treści 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. Ponadto, art. 9 ust. 4 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z powyższym, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być uwzględnione zapisy wynikające z przyjętego na danym obszarze studium, w szczególności treść dotycząca przeznaczenia danego terenu. Należy podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, potwierdzony w wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r. (II OSK 1250/08), że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi "swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w m.p.z.p. oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami".

Wojewoda Pomorski wskazuje, że Rada Gminy Trąbki Wielkie nie określiła w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów objętych przedmiotową uchwałą. W szczególności podnieść należy, że nie stanowią realizacji delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zapisy § 6 pkt 8, § 7 pkt 8 oraz § 8 pkt 8 lit. „a” uchwały. Stosownie do treści wskazanych przepisów, określających *„zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości”*, *„dopuszcza się procesy scalania działek, w szczególności, gdy wielkość działki uniemożliwia jej wykorzystanie dla określonych w planie celów i zadań”*.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 u.p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo *„szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”*, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę *„scalania i podziału nieruchomości”*, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej *„rozporządzeniem”*, *„ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”*.

Uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zatem zgodna z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., jeżeli zostaną w niej określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału, skonkretyzowane przez rozporządzenie. Ustalane w planie szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie art. 101 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.; dalej jako: „ugn”). Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to z treści art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm., zwana dalej jako „u.g.n.”), który wskazuje, że podstawą dla postępowania w sprawie scalenia i podziału są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Wszczęcie procedury scalania i podziału może nastąpić zarówno z urzędu, jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W tym ostatnim przypadku procedura scalania i podziału musi być również oparta na ustaleniach wynikających z planu miejscowego, co oznacza, że omawiane zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu, a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału („Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz”, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2013, s.715 - 716). Tym samym należy przyjąć, że ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości w granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkiem organu stanowiącego gminy, niezależnie od tego, czy określony zostanie obszar, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku, niemożliwe byłoby przeprowadzenie procedury scalania i podziału z inicjatywy właścicieli lub użytkowników wieczystych ze względu na brak omawianych zasad i warunków. Będą one wykorzystywane przy scalaniu i podziale nieruchomości na obszarach określonych przez radę jako wymagające zastosowania tej instytucji, jak również na pozostałych obszarach, jeżeli z inicjatywą scalenia i podziału wystąpią właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 190/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 178/14).

Wobec powyższego Wojewoda Pomorski stwierdził nieważność uchwały XIII/90/2015 Rady Gminy Trąbki Wielkie w całości.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

WOJEWODA POMORSKI

Ryszard Stachurski