



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 26 czerwca 2015 r.

Poz. 1949

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 58/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2015 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 2015 r., poz. 199)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/29/2015 Rady Gminy Świekatowo z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Świekatowo dla działki nr 116 położonej w miejscowości Jania Góra, gmina Świekatowo.

Uzasadnienie

Dnia 13 maja 2015 r., Rada Gminy Świekatowo, 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 2015 r., poz. 199), podjęła uchwałę Nr VI/29/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Świekatowo dla działki nr 116 położonej w miejscowości Jania Góra, gmina Świekatowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 21 maja 2015 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 3 czerwca 2015 r., znak: WIR.II.4130.51.2015.JS). Wójt Gminy Świekatowo w piśmie z dnia 10 czerwca 2015 r., znak: RBGKiOŚ.6721.1.2.2015 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 Świekatowo 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:
 - a) brak określenia powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu dla terenu oznaczonego symbolami: 3KP (teren komunikacji - parking),
 - b) określenie powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenu oznaczonego symbolami 1UP (teren zabudowy usług publicznych);
- 2) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad podziału nieruchomości.

Ad. 1

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej 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 Świekatowo dla terenu oznaczonego symbolami 3KP (teren komunikacji – parking) nie określiła wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu. Ponadto, określono w § 16 pkt 2 lit. h dla terenu oznaczonego symbolami 1UP (teren zabudowy usług publicznych) maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej.

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 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 prac planistycznych przedmiotowego planu miejscowego, a także w uzasadnieniu do uchwały Nr VI/29/2015 Rady Gminy Świekatowo z dnia 13 maja 2015 r. brak jest informacji dotyczącej wyjaśnienia zbędności określenia parametrów i wskaźników zabudowy wymaganych zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uszczegółowionych w § 4 pkt 6 cyt. 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 planu miejscowego stanowią na 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 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). 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 naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Gminy Świekatowo w § 16 pkt 4, w związku z § 11 przedmiotowej uchwały określiła minimalną powierzchnię działki. W ocenie organu nadzoru wskazane zapisy uchwały sprowadzają się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem.

Postępowanie scaleniu-podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782). Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Z kolei, w § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663) określono, że wniosek o podział

nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, podział nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Oznacza to, że nie można w planie miejscowym wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2335/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 920/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 618/13).

Należy również mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. Z tego względu przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartym w wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 82/14, który stwierdził, że w art. 15 ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyliczone zostały enumeratywnie ustalenia, które muszą zostać określone bezwzględnie w planie miejscowym. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, jako element wymieniony w pkt 2, są jednym z punktów postanowień kierunkowych, określających kierunki rozwoju, zasady i cele przyjęte w zagospodarowaniu danego terenu. W tych postanowieniach zawiera się koncepcja rozwoju przestrzennego, w nich obrazują się uwarunkowania rozwojowe wynikające z cech geograficznych danego obszaru, czy warunków środowiskowych. Pełnią one zatem niewątpliwie funkcję wytycznych wobec przewidzianych w planie rozwiązań, co sprawia, że nacechowane są ogólnością. Nie sposób zatem wywodzić, by tak ustanowiony przepis nakierowany na koncepcję rozwoju przestrzennego określonego obszaru stanowił samodzielną podstawę dla określenia warunków, na jakich może być dokonany podział nieruchomości.

Należy dodać, że w/w ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do zasad podziału nieruchomości, upoważnia radę gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.

Pod pojęciem działki budowlanej, o której mowa w cyt. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 2 pkt 12 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy rozumieć nieruchomość 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 w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje również na nieistotne naruszenie prawa. Stosownie do § 12 pkt 4 przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składających się z wykazu wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których wzór określa załącznik nr 4 do w/w rozporządzenia. Organ nadzoru stwierdził w dokumentacji prac planistycznych brak wykazu wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organy i instytucje właściwe do opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego.

Ponadto, w załączniku nr 3 do przedmiotowej uchwały znajdują się luki w zapisach, które powinny być wypełnione. Jest to bezwzględny wymóg, wynikający z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który 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. Powyższy brak w w/w załączniku do uchwały obligatoryjnych elementów, tj. daty wyłożenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, terminu dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego oraz końca terminu na wniesienie uwag do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, należy zakwalifikować do nieistotnego naruszenia prawa. W ocenie organu nadzoru, brak powyższych informacji można bowiem wyprowadzić z dokumentów, które znajdują się w dokumentacji prac planistycznych.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowania 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).

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.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes