



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 31 lipca 2015 r.

Poz. 2445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 80/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 lipca 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/53/2015 Rady Gminy Zbiczno z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbiczno dla działki nr 255/4 położonej w miejscowości Bachotek.

Uzasadnienie

Dnia 24 czerwca 2015 r., Rada Gminy Zbiczno, 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 z późn. zm.) i uchwały Nr XXXIII/237/2014 Rady Gminy Zbiczno z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbiczno dla działki nr 255/4 położonej w miejscowości Bachotek, podjęła uchwałę Nr IX/53/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbiczno dla działki nr 255/4 położonej w miejscowości Bachotek.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 6 lipca 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 17 lipca 2015 r., znak: WIR.II.4130.82.2015.JS). Przewodniczący Rady Gminy w Zbicznie w piśmie z dnia 21 lipca 2015 r., znak: OO - I.0004.3.2015 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 uchwała Nr IX/53/2015 Rady Gminy Zbiczno z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Zbiczno dla działki nr 255/4 położonej w miejscowości Bachotek 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 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 przywołanego rozporządzenia Ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie maksymalnej powierzchni

- zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenów oznaczonych symbolami: 1MWU (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami), 1 UT (teren zabudowy usług turystyki);
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 12 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia dla terenu oznaczonego symbolem 1Z (teren zieleni naturalnej) wysokości stawki procentowej, na podstawie której nalicza się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 4) art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykroczenie przez radę gminy poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Ad. 1

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego), bowiem w § 13 ust. 1 pkt 4 i § 14 pkt 4 określono dla terenu oznaczonego symbolem 1 ZN jego powierzchnię oraz wysokość stawki procentowej, na podstawie której nalicza się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla którego w tekście planu miejscowego brak jakichkolwiek ustaleń szczegółowych, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym. Powyższe zostało również potwierdzone przez Przewodniczącego Rady Gminy w Zbicznie w piśmie z dnia 21 lipca 2015 r., znak: OO – I.0004.3.2015.

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.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że 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 przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

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 „uszczerbowieniem” 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).

Gmina uprawniona jest – w zakresie przyznanych jej kompetencji do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzn. władztwo planistyczne gminy). Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. Obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie miejscowym ustaleń.

W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez przepisy Konstytucji RP oraz aktów rangi ustawowej w tym zwłaszcza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Rada Gminy Zbiczno, określiła w § 15 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz § 16 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1MWU (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami), 1 UT (teren zabudowy usług turystyki) maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej.

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.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Gminy Zbiczno w przedmiotowej planie miejscowym nie ustaliła dla terenu oznaczonej symbolem 1 Z (teren zieleni naturalnej) stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Z kolei, w myśl art. 36 ust. 4 przywołanej ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Z powyższych przepisów wynika, że określenie stawek o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, tj. opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jest obligatoryjnym elementem uchwały uchwalającej plan miejscowy, przy czym stawki te muszą być określone w taki sposób, aby istniała możliwość realizacji ciężącego na wójcie (burmistrzu lub prezydencie miasta) obowiązku pobrania jednorazowej opłaty w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak określenia stawki procentowej nie pozwala na pobranie tej opłaty w żadnej wysokości, a tym samym wyłącza ustawowy obowiązek ustalenia przez wójta jednorazowej opłaty w sytuacji, gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, a jej właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa ją, a tym samym uniemożliwia uiszczenia przez właściciela (użytkownika wieczystego) opłaty w takiej sytuacji. Skoro ustawodawca przesądza o istnieniu obowiązku wniesienia opłaty w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to zakres swobody w orzekaniu o jej wysokości przez właściwy organ doznaje ograniczenia nie tylko co do możliwości przekroczenia określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym górnej jego wysokości (30%), ale także wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej (zob. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 904/10). O braku obowiązku określenia niniejszych stawek można mówić tylko w przypadku, w którym oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie w związku z uchwaleniem planu. Należy jednak mieć na względzie, że w sytuacji odstąpienia od ustalenia stawki procentowej powinno to znaleźć swoje uzasadnienie w materiałach planistycznych (vide: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2880/14).

Należy dodać, że organ uchwalający plan miejscowy nie posiada kompetencji do przesądzenia z góry, że wartość nieruchomości znajdujących na obszarze objętym planem nie wzrośnie (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 424/10). Ponadto zauważyć należy, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się jedynie stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie zaś jej wysokość. Stwierdzenie natomiast, czy będzie występować podstawa do ustalenia a i pobrania przez wójta jednorazowej opłaty, odbywa się w ramach odrębnego postępowania administracyjnego zakończonego

wydaniem stosownej decyzji, po dokonaniu indywidualnej oceny stanu faktycznego (na podstawie operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego) dla każdej nieruchomości z osobna.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że ustalenie zerowej stawki procentowej jest możliwe w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości (np. grunty pod wodami płynącymi, stojącymi) nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. gdy nieruchomości te nie mogą być zbywane, lub w przypadku gdy oczywiste jest, że wartość tych nieruchomości nie wzrośnie). Powyższe łączy się z koniecznością przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych, a także dokładnego określenia w ustaleniach planu terenów, w stosunku do których stawka zerowa została uchwalona (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2880/14, wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 424/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1909/09). Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie występuje. W materiałach planistycznych związanej z przedmiotową uchwałą, przedłożonych organowi nadzoru, a zwłaszcza w prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w żaden sposób nie zostało wyjaśnione dlaczego odstąpiono od ustalenia stawki renty planistycznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem IZ (teren zieleni naturalnej).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Zgodnie z treścią przepisu 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. Zakres ustaleń planu miejscowego i jego obligatoryjne elementy zostały szczegółowo określone w art. 15 ust. 2 i 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W § 6 ust. 1 pkt 5 ocenianej uchwały, w ustaleniach ogólnych dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zapisano: „nakazuje się wykonanie ewentualnych prac budowlanych w okresie jesienno-zimowych poza okresami lęgowymi ptaków tj. w miesiącach październik-luty”.

Należy podkreślić, że rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego związana jest granicami upoważnienia zawartego w art. 15 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu nadzoru treść powyższego ustalenia uchwały wykracza poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym i pozostaje w sprzeczności z porządkiem prawnym.

Podstawowym celem planu miejscowego bowiem jest ustalenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych. Ustalenie nakazu wykonania ewentualnych prac budowlanych w okresie jesienno-zimowych poza okresami lęgowymi ptaków tj. w miesiącach październik-luty nie stanowi w ocenie organu nadzoru określenia sposobu zagospodarowania terenu i jego przeznaczeniu, a ponadto nie mieści się w zakresie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym art. 15 ust. 2 pkt 9 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szczególnych warunkach zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy).

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).

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