



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 24 lipca 2013 r.

Poz. 2557

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 66/2013 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 22 lipca 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594), 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 25/13 Rady Gminy Dębowa Łąka z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Niedźwiedź oraz Wielkie Pułkowo.

Uzasadnienie

W dniu 17 czerwca 2013 roku Rada Gminy Dębowa Łąka na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013, poz. 594) 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 25/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Niedźwiedź oraz Wielkie Pułkowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 21 czerwca 2013 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski na podstawie przedłożonej dokumentacji prac planistycznych przeprowadził kontrolę prawidłowości wymaganej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury planistycznej.

Z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, pismem z dnia 8 lipca 2013 r., znak: WL.III.4131.31.2013.JS wszczęto postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wójt Gminy Dębowa Łąka w piśmie z dnia 12 lipca 2013 r., znak: RG.7321.N.WP.2.2013 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniały jednak wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 3 lit. b 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), który określa obszar ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający m.in. z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Z analizy załącznika graficznego nr 2 do przedmiotowej uchwały wynika, że teren oznaczony symbolem B-4MN położony jest częściowo w granicach obszaru chronionego krajobrazu, co potwierdza także Wójt Gminy Dębowa Łąka w piśmie z dnia 12 lipca 2013 r. znak:RG.7321.N.WP.2.2013. Zatem uchwała w sprawie

miejscowego planu powinna zawierać ustalenia dotyczące nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu występujących na wymienionym obszarze wynikających z przepisów odrębnych. Brak jednak w treści uchwały jakiegokolwiek informacji o położeniu przedmiotowego terenu w granicach obszaru chronionego krajobrazu.

Zgodnie treścią art. 20 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, iż 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. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc, tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto z treści przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.), projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu.

Teren objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Niedźwiedź oraz Wielkie Pułkowo położony jest częściowo w granicach obszaru chronionego krajobrazu. W dokumentacji prac planistycznej przedmiotowej uchwały brak jednak wystąpienia Wójta Gminy Dębowa Łąka do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnienie projektu w/w planu miejscowego na podstawie wskazanych wyżej przepisów.

Wobec tego uchwała w sprawie miejscowego planu została podjęta przy braku uzgodnienia jej projektu z regionalnym dyrektorem Ochrony Środowiska. Naruszenie art. 17 pkt 6 polegające na braku jakiegokolwiek zaopiniowania (choćby przez miejską komisję urbanistyczno – architektoniczną) lub jakiegokolwiek uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego (wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 342/11).

Na marginesie należy wskazać, że przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), na które powoływał się Wójt Gminy Dębowa Łąka w wystąpieniach o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 8 w/w rozporządzenia, na mocy, którego ustalenia te powinny określać - parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W treści przedmiotowej uchwały dopuszczono możliwość dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości (§ 20 ust. 7 pkt 1-3, § 24 ust. 8 pkt 1-3, ust. 9 pkt 4-6 uchwały), określając jednak parametry wskazane w w/w rozporządzeniu wyłącznie dla działek budowlanych.

Wskazać w tym miejscu należy, iż pojęcie działka gruntu i działka budowlana stanowią dwa odrębne terminy. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Zatem ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości rada zobligowana była określić parametry działek, a nie tylko działek budowlanych.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;

Organ nadzoru stwierdził brak spójności pomiędzy ustaleniami zawartymi w planie miejscowym. W § 19 ust.1 pkt1 uchwały określono dla terenów oznaczonych symbolami: A–1MN, A–2MN, A–3MN, B–1MN, B–2MN, B–3MN, B–4MN przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej, co stoi w sprzeczności z zapisami § 5 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały cyt.: „ustala się przeznaczenia terenów: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (...)”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że powyższe określenie przeznaczenia dla ww. terenów jest niezgodne z załącznikiem nr 1 do 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), który określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zapisy przedmiotowej uchwały naruszają również przepisy § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Zawarta w § 2 pkt 12 uchwały definicja frontu działki, stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów § 2 pkt5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588).

Ponadto ustalenia zawarte w § 12 ust. 2 i 3, § 13 ust. 1 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 1, 3, 7, 8, § 15 ust. 2 pkt 3, 4, 9, 10, § 17 ust. 1 przedmiotowej uchwały odnoszące się do zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej stanowią powtórzenie i modyfikację przepisów art. 31 ust. 1a i 2, art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

Z powyższych ustaleń wynika, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają przepisy § 137 w/w rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok NSA w Warszawie z dnia 18.09.2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 ustawy, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Odstępstwo od tej reguły zawarte zostało w § 5 ust. 1 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).

Treść § 1 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały stanowi: „integralną częścią planu jest rysunek planu w skali 1:2000 stanowiący załącznik nr 1 i nr 2 do niniejszej uchwały”. Przedłożone organowi do oceny załączniki graficzne – rysunki miejscowego planu sporządzono w skali innej niż 1:2000, co stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy wskazuje, że 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 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).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia 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