



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 6 lipca 2015 r.

Poz. 2183

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 63/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 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 VII/39/2015 Rady Gminy Zbiczno z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno.

Uzasadnienie

Dnia 26 maja 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/238/2014 Rady Gminy Zbiczno z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno, podjęła uchwałę Nr VII/39/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 8 czerwca 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 czerwca 2015 r., znak: WIR.II.4130.65.2015.JS). Przewodniczący Rady Gminy w Zbicznie w piśmie z dnia 19 czerwca 2015 r., znak: OO - I.0004.2.2015 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 uchwała Nr VII/39/2015 Rady Gminy Zbiczno z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zbiczno 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;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
 - a) w związku z § 4 pkt 6 przywołanego rozporządzenia Ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie minimalnej i maksymalnej powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenów

oznaczonych symbolami: 2MW, 3MW, 5MW, 14MW, 18 MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), 8 MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1 MNU, 4MNU, 6MNU (teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej), 13 U-US, 17 U-US (teren zabudowy usługowej z dopuszczeniem obiektów sportu i rekreacji), 7 RM (teren zabudowy zagrodowej),

- b) w związku z § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków mieszkalnych;
- 4) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 880) poprzez wprowadzenie rozwiązań w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, które mogą uniemożliwiać lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej;
- 5) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), w związku z § 2 pkt 5 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) poprzez powtarzanie przepisów ustawowych, 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 określony na załączniku graficznym teren oznaczony symbolem KPP oznaczony został jako „teren ścieżki pieszo-rowerowej”, z kolei w rozdziale 3. Przepisy ogólne w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. 1 i w § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 3 KPP, określono przeznaczenie – teren ciągu pieszo-jezdnego, natomiast w rozdziale 4. Ustalenia szczegółowe w § 25 uchwały dla w/w terenu określono przeznaczenie – ciąg pieszo-rowerowy. Ponadto, na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolami 1 KDD, 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 Przewodniczącą Rady Gminy w Zbicznie w piśmie z dnia 19 czerwca 2014 r., znak: OO – I.0004.2.2015.

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 administracyjnych 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).

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 dopuściła w § 19 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, pkt 3 lit. a, c przedmiotowej uchwały w ramach zabudowy zagrodowej lokalizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych z usługami turystycznymi.

Z treści przywołanych wyżej zapisów uchwały wynika, że na terenie oznaczonym symbolem 7 RM 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 oraz art. 1 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyjmuje łąd przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na diametralnie różny sposób zagospodarowania 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 przywołanej 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. Z kolei, 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 w/w 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 podustawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalne jest, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy, 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 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepisów powołanego 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 umożliwia 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 (vide: 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, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1271/14).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że pojęcie „zabudowy zagrodowej” należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza (wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07). Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 z późn. zm.), przez pojęcie gospodarstwa rolnego należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych. Stosownie zaś do art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Warto podkreślić, że zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z kolei, w świetle art. 2 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.), gruntami rolnymi, są m.in. grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny (...). Tymczasem przez budynek mieszkalny jednorodzinny, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Z przywołanych powyżej definicji wynika, iż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna” jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „zabudowa zagrodowa”, która zgodnie z przepisami w/w ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, została uznana za grunt rolny. Również z załącznika nr 1 do cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż „tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych”, zaliczone do „terenów użytkowanych rolniczo”, stanowią inny (odmienny) rodzaj przeznaczenia, niż tereny „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”, które zaliczone zostały do „terenów zabudowy mieszkaniowej”.

Ustalenie więc na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, w tym przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, stoi z sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. W konsekwencji dopuszczenie realizacji na terenie oznaczonym symbolem 7 RM użytkowania rolniczego oraz wprowadzenie funkcji pozarolniczej (mieszkaniowej jednorodzinnej) stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3a

Rada Gminy Zbiczno, określiła w § 14 ust. 1 pkt 4 lit. b, c, § 15 ust. 1 pkt 4 lit. b, c, § 16 ust. 1 pkt 4 lit. b, c, § 17 ust. 1 pkt 4 lit. b, c, § 18 ust. 1 pkt 4 lit. b, c, § 19 ust. 1 pkt 4 lit. b, c uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 2MW, 3MW, 5MW, 14MW, 18 MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), 8 MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1 MNU, 4MNU, 6MNU (teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej), 13 U - US, 17 U - US (teren zabudowy usługowej z dopuszczeniem obiektów sportu i rekreacji), 7 RM (teren zabudowy zagrodowej) minimalną i 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. 3b

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać m.in. wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Rada Gminy Zbiczno w § 7 ust. 1 pkt 4 lit. c przedmiotowej uchwały ustaliła dla terenów oznaczonych symbolami: MN, MNU i RM liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków mieszkalnych, co potwierdza naruszenie wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Rada Gminy Zbiczno w § 6 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały wprowadziła zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określonych w przepisach odrębnych z wyjątkiem realizowania inwestycji, dla których przeprowadzona procedura oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę obszarów chronionych.

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 art. 46 ust. 1 przywołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782), jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 6 pkt 1 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Pojęcie łączności publicznej, o której mowa w art. 6 pkt 1 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 18 w/w ustawy, który stanowi, że łącznością publiczną jest infrastruktura telekomunikacyjna służąca zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego. Z kolei, definicja infrastruktury telekomunikacyjnej została określona w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.) i oznacza urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.

Z przytoczonych wyżej zapisów przedmiotowej uchwały wynika, iż ustalenia zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 zakazują na terenach objętych planem lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, określonych w przepisach odrębnych z wyjątkiem realizowania inwestycji, dla których przeprowadzona procedura oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę obszarów chronionych. Wprowadzenie w/w ustaleń, w ocenie organu nadzoru, jest niezgodne z zapisami art. 46 ust. 1 cyt. ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w kontekście możliwości lokalizacji np. tych instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, które ze względu na swoje parametry techniczne oraz oddziaływanie, mogą zaliczać się do w/w przedsięwzięć (§ 2 ust. 1 pkt 7 i § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.

w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Rada Gminy Zbiczno w § 3 ust. 1 pkt 2 wprowadziła następujący brzmiący zapis: „Ilekoć w uchwale jest mowa o froncie działki – należy przez to rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę”. Stosownie zaś do § 2 pkt 5 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ilekoć w rozporządzeniu jest mowa o froncie działki – należy przez to rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę.

Ustawodawca definiując w akcie prawnym określone pojęcia daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale także inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. Zatem w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w planie miejscowym, istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12).

W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

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 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 z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Rada Gminy Zbiczno w przedmiotowej uchwale dotyczącej planu miejscowego dokonała powtórzenia przywołanego powyżej przepisu przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje również na nieistotne naruszenia prawa. Stosownie do § 146 ust. 1 przywołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Rada Gminy Zbiczno w § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret czwarte, § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, § 20 ust. 1 pkt 2 lit. a tiret trzecie przedmiotowej uchwały posługuje się niewyjaśnionymi pojęciami (bungalow, cabin, wesołe miasteczko, skejt park). Z uwagi na fakt, że przepisy odrębne nie zawierają definicji legalnych powyższych pojęć, w ocenie organu nadzoru, konieczne jest sformułowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tych określeń.

Ponadto, na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały (załącznik graficzny) znajduje się skład zespołu autorskiego sporządzającego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z analizy przepisów § 7 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika brak możliwości zawarcia przedmiotowej informacji na załączniku graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższa informacja powinna znaleźć się w dokumentacji prac planistycznych, na co wskazuje w sposób jednoznaczny przepis § 12 pkt 20 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu 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