



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 25 września 2014 r.

Poz. 2583

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 76/2014 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 24 września 2014 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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII/323/2014 Rady Gminy Pruszcz z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki Nr 49/3 przy ul. Wyzwolenia w Pruszczu.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 29 sierpnia 2014 r., Rada Gminy Pruszcz, 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.), art. 20 ust. 1, art. 27 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 LIII/323/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 49/3 przy ul. Wyzwolenia w Pruszczu.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 września 2014 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 16 września 2014 r., znak: WI.III.4130.92.2014.JS). Wiceprzewodniczący Rady Gminy Pruszcz w piśmie z dnia 16 września 2014 r., znak: RG.0008.2.2014 wniósł o stwierdzenie nieważności w/w uchwały.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Gminy Pruszcz w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków mieszkalnych i działalności usługowej;
- 3) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.) poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji wolno stojących masztów radio i telekomunikacyjnych;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 8 przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie parametrów działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;

- 5) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 6) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie wykluczających się zapisów dotyczących minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy;
- 7) art. 15 ust. 2 pkt 12 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sprzeczne zapisy planu miejscowego dotyczące wysokości stawki procentowej, służącej naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego;

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 został jako „pas techniczny z uwagi na uzbrojenie terenu”, z kolei w § 5 ust. 2 pkt 3 i 4 przedmiotowej uchwały ustalono granice strefy technicznej od istniejącego uzbrojenia. Ponadto, na załączniku graficznym (rysunek planu miejscowego) nie została określona w sposób prawidłowy strefa techniczna od istniejącego uzbrojenia, linii średniego napięcia. Powyższe oznaczenie na rysunku planu zdaniem organu nadzoru jest niezgodne z definicją strefy technicznej zawartą w § 3 pkt 11 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którą poprzez pojęcie strefy technicznej należy rozumieć obszar określony na rysunku planu o ograniczonym użytkowaniu przedmiotowym wynikającym z jego wcześniejszego zagospodarowania.

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 treści § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 159).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09).

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).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

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.

Należy dodać, że przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 3 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1446 z późn. zm.), która wprowadziła w art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennym minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 w/w ustawy, do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a plan nie został uchwalony do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Gminy Pruszcz w § 5 ust. 6 pkt 6 przedmiotowej uchwały ustaliła dla terenu oznaczonego symbolami: MN/U (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług) liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby budynków mieszkalnych i działalności usługowej, 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. 3

Rada Gminy Pruszcz w § 5 ust. 2 pkt 10 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt. „obowiązuje zakaz lokalizowania na terenie objętym planem, wolno stojących masztów radio i telekomunikacyjnych”.

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 2014 r., poz. 518 z późn. zm.), 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. Nr 171, poz. 1800 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, za bezsporny należy uznać fakt, iż maszty stanowią infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, co wypełnia normę definicji łączności publicznej, która jest celem publicznym w rozumieniu przepisów w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro zatem ustawodawca w art. 46 ust. 1 powołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, określił, iż 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 o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi, to zapisy § 5 ust. 2 pkt 10 przedmiotowej uchwały, naruszają wskazany wyżej przepis, jak również przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który zobowiązuje organ sporządzający plan miejscowy (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) do jego sporządzenia zgodnie z przepisami odrębnymi.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że „w świetle unormowań art. 46 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, które zabraniają wprowadzania zakazów lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w planie miejscowym, wprowadzony w kontrolowanej uchwale zakaz łamie zasadę legalności, którą winny kierować się w swych działaniach organy władzy publicznej.

Zakwestionowane unormowanie mogłoby praktycznie uniemożliwić realizację usług telekomunikacyjnych w na terenie objętym planem” (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 293/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 560/11).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

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 (§ 5 ust. 8 pkt 2 lit. b, c 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.

Ponadto, organ nadzoru stwierdził w przedmiotowej uchwale brak określenia wszystkich parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, bowiem nie został określony kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, co stanowi naruszenie § 4 pkt 8 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wprowadzić możliwy jest pominięcie w planie miejscowym zapisów określonych ustaleń, np.: dotyczących podziału i scalania nieruchomości, w przypadku gdy stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie. Natomiast jeżeli Rada Gminy zdecydowała o uregulowaniu tej materii w planie, to zobowiązana jest do szczegółowego sprecyzowania zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ustalenia w tym przedmiocie z woli ustawodawcy mają charakter obowiązkowy (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 349/13).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Rada Gminy Pruszcz w § 5 ust. 11 pkt 2 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt. „w przypadku zbywania terenów, na których lub przez które przebiegają sieci infrastruktury technicznej obowiązuje ustanowienie odpowiednich służebności gruntowych dla potrzeb ich eksploatacji i konserwacji”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania przedmiotowej uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) 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.

W wymienionych przepisach wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązku w postaci konieczności ustanowienia służebności gruntowych stanowi wykroczenie poza przyznaną gminie kompetencję na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowych oraz działania na podstawie i w granicach prawa przyjmuje się, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle przestrzegać wytycznych zawartych w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Upoważnienie do wydawania

przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzenia kompetencji w drodze analogii (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 585/06, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 361/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 714/12).

Kwestie służebności gruntowych zostały uregulowane w art. 285-295 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), zgodnie z którymi nieruchomości można obciążyć na rzecz właściciela innej nieruchomości (nieruchomości władnącej) prawem, którego treść polega bądź na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź na tym, że właściciel nieruchomości obciążonej zostaje ograniczony w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać określonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (służebność gruntowa).

Służebność gruntowa, stanowiąca ograniczone prawo rzeczowe, powstaje w wyniku dokonania różnych zdarzeń cywilnoprawnych, a w szczególności zawarcia umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości władnącej a właścicielem nieruchomości obciążonej, zapisu windykacyjnego, zapisu zwykłego, orzeczenia sądowego, decyzji właściwego organu administracji publicznej, a także z mocy prawa (zob. art. 145, art. 151, art. 245, art. 968 § 1, art. 981<sup>1</sup> § 2 pkt 4 cyt. ustawy Kodeks cywilny, art. 112 ust. 2, art. 120 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, M. Balwicka-Szczyrba, G. Karaszewski, A. Sylwestrzak, Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer 2014).

Jak wynika z powyższych przepisów prawa, służebność gruntowa może zatem zostać ustanowiona w drodze różnych czynności cywilnoprawnych, w tym na podstawie umowy zainteresowanych stron lub orzeczenia sądu, a nie na podstawie planu miejscowego.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej, w tym także Rady Gminy Pruszcz, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawnych. Organy władzy publicznej mogą zatem działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

Art. 94 Konstytucji stanowi zaś, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Oznacza to, że kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego (por. M. Stahl, Dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/2010).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Pruszcz nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego poprzez wprowadzenie obowiązku ustanowienia służebności gruntowych przez co naruszyła w sposób rażący art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 6

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym planie miejscowym występują wykluczające się zapisy w tym zakresie. W § 5 ust. 6 pkt 1 uchwały ustalono minimalną i maksymalną intensywność zabudowy w odniesieniu do całej działki nr 49/3 od 0,08-0,48, a ewentualnej każdej działki budowlanej powstałej w wyniku późniejszego podziału geodezyjnego od 0,10 do 0,50.

Ustalona w planie miejscowym wysokość minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy powinna być określona w sposób jednoznaczny i nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych co do jej wysokości. Zdaniem organu nadzoru przyjęty w przedmiotowej uchwale zapis prowadzi do sytuacji, w której minimalna i maksymalna intensywność zabudowy, stanowiąca jeden z parametrów i wskaźników zagospodarowania

terenu, nie jest możliwa do precyzyjnego określenia w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadza do wniosku, że obowiązkiem rady gminy jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 7

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 w/w 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. Stosownie do przywołanego wyżej przepisu cyt. 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. Ponadto z dyspozycji § 4 pkt 13 powołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) wynika, że ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym planie miejscowym występują wykluczające się zapisy w tym zakresie. W § 5 ust. 13 pkt 1 lit. a i b uchwały ustalono stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wysokość stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego i ewentualnego podziału na działki budowlane ustalono w wysokości:

- a) 15% - dla terenów (działek) przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej,
- b) 30% - dla terenów (działek) zabudowy mieszkaniowej i usługowej.

Określona w planie miejscowym wysokość stawki procentowej, służącej naliczeniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego powinna być jednoznaczna i nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych co do jej wysokości. Zdaniem organu nadzoru przyjęty w przedmiotowej uchwale zapis prowadzi do sytuacji, w której opłata planistyczna nie jest możliwa do precyzyjnego określenia względem nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że niedopuszczalne jest określenie stawek procentowych w treści uchwały wykluczający ustalenie tej opłaty w sposób jasny i przejrzysty, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 53/11).

W ocenie organu nadzoru powyższe uchybienia stanowią naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis 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 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