



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.94.2017.MO

Warszawa, 25 kwietnia 2017 r.

**Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie
ul. Mickiewicza 7A
09 – 310 Kuczbork**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/173/2017 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zielona 2, gmina Kuczbork – Osada, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zalicza oznaczenie graficzne napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia;
- § 6 pkt 7 lit. e uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 15MN.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 marca 2017 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę Nr XXV/173/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zielona 2, gmina Kuczbork – Osada.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego,

tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Eqzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna

stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się „*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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”.

Przytoczony przepis ustawy jednoznacznie stanowi, że maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, została określona, jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Oznacza to, że wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do działki budowlanej jest w istocie wskaźnikiem intensywności zabudowy.

Tymczasem dla terenów przeznaczonych pod zabudowę ustalono w uchwale dwa odrębne wskaźniki dotyczące intensywności zabudowy, tj.:

- jeden określony, jako „*maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”, którego wielkość (jako procentowy udział powierzchni) ustalono w: § 4 pkt 7 lit. e uchwały (dla terenu oznaczonego symbolem 15MN) i § 6 pkt 7 lit. e uchwały (dla terenu oznaczonego symbolem 13P);
- drugi określony, jako „*minimalna i maksymalna intensywność zabudowy*”, którego wielkość ustalono w: § 4 pkt 7 lit. f uchwały (dla terenu oznaczonego symbolem 15MN) i § 6 pkt 7 lit. f uchwały (dla terenu oznaczonego symbolem 13P).

Jednocześnie należy wskazać, iż ze zdań wprowadzających dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zawartych w: § 4 pkt 7 i § 6 pkt 7 uchwały wynika, że powinien to być ten sam wskaźnik, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wypełnieniem normy wskazanej w ww. zdaniach wprowadzających są ustalenia zawarte w: § 4 pkt 7 lit. f i § 6 pkt 7 lit. f uchwały, przy czym maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 15MN, ustalony w § 4 pkt 7 lit. e uchwały – 20 %, jest rozbieżny z wielkością wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy dla tego terenu, ustaloną w § 4 pkt 7 pkt f uchwały – do 0,4.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia: § 4 pkt 7 lit. e i § 6 pkt 7 lit. e uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak też są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami zawartymi w zdaniu wprowadzającym do: § 4 pkt 7 i § 6 pkt 7 uchwały, co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Ponadto, z ustaleń § 4 pkt 7 lit. e i § 4 pkt 7 pkt f uchwały wynika, że dla terenu 15MN ustalono dwie różne, wzajemnie sprzeczne wielkości maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, co stanowi o braku jednoznacznego jego określenia dla tego terenu, a tym samym o możliwości dowolnego jego wyboru i stosowania przez organy administracji architektoniczno – budowlanej na etapie indywidualnych postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, co jest niedopuszczalne. Z powyższych ustaleń uchwały nie jest wiadomym, który wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy będzie należało stosować przy realizacji inwestycji na terenie 15MN.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenów. Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia planu miejscowego muszą zawierać jednoznaczne normy, w tym dotyczące także parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których określenie należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Skoro na terenie 15MN planowana jest zabudowa, to ustalenia dotyczące wskaźników i parametrów jej kształtowania oraz muszą być określone w sposób nie budzący sporów interpretacyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, że określenie różnego wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy w ramach tego samego terenu stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a tym samym o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co wywołuje sankcje, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma możliwości redagowania uchwały, to należy stwierdzić, że uchwała we wskazanym powyżej zakresie nie spełniała kryterium komunikatywności, co uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały dla terenu 15MN.

Ponadto ustalenia zawarte w § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zaliczają oznaczenie graficzne napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, zostały sformułowane bez podstawy prawnej. Organ nadzoru wskazuje, że ustaleniem planu może być tylko oznaczenie graficzne przebiegu projektowanych w planie miejscowym linii elektroenergetycznych wraz z ich strefami oddziaływania oraz oznaczenie graficzne stref oddziaływania od istniejących linii elektroenergetycznych, w zasięgu których plan ustala ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów. W uchwale nie wyróżniono, które linie elektroenergetyczne są liniami projektowanymi, a które istniejącymi. Powyższe nie wynika z także ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 12 lit. e uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 15MN ustala się: (...) 12) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji*

i infrastruktury technicznej: (...) e) zaopatrzenie w energię elektryczną – z istniejącej lub projektowanej sieci elektroenergetycznej,”;

- § 6 pkt 12 lit. e uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 13P ustala się: (...) 12) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: (...) e) zaopatrzenie w energię elektryczną – z istniejącej lub projektowanej sieci elektroenergetycznej,*”

które odnoszą się zarówno do istniejących, jak też do projektowanych linii elektroenergetycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zalicza oznaczenie graficzne napowietrznych linii elektroenergetycznej średniego napięcia.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt. II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/173/2017 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zielona 2, gmina Kuczbork – Osada, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 7 uchwały, w zakresie, w jakim do obowiązujących ustaleń planu zalicza oznaczenie graficzne napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia;
- § 6 pkt 7 lit. e uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 15MN, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera