



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 678

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.39.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXV/277/2022 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów geodezyjnych Dreństwo i Barszcze, w gminie Bargłów Kościelny.

UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Bargłów Kościelny podjęła uchwałę Nr XXV/277/2022, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. W dniu 10 stycznia 2023 r. do organu wpłynęła dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.z.p., poprzez naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (sposób rozwiązania układu komunikacyjnego tworzy sytuację, w której ustalenia planistyczne zawarte w § 22 uchwały oraz na załączniku graficznym Nr 1 (arkusz 4) są niewystarczające do stwierdzenia, że uchwalony plan miejscowy spełnia ustawowe wymogi w zakresie zapewnienia obsługi komunikacyjnej obszarów planistycznych 9ML, 10ML, 11ML) a także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. poprzez przesunięcie na organ wykonawczy gminy kompetencji własnych rady gminy do przypisania konkretnych stawek renty planistycznej odpowiednim obszarom planistycznym oraz naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez brak skonkretyzowanych informacji dotyczących rodzaju inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, zapisanych w planie, które należą do zadań własnych gminy.

W związku z tym w dniu 30 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Początkowo podnieść należy, iż podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego treścią, istotne 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały pozwala stwierdzić, iż Rada Gminy Bargłów Kościelny, uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. 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, wraz z uzasadnieniem.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru w dniu 18 stycznia 2023 r. zwrócił się do Rady Gminy Bargłów Kościelny o udzielenie wyjaśnień do wad prawnych przedmiotowego aktu prawa miejscowego.

Odpowiadając na uwagi organu nadzoru w zakresie zastrzeżeń dotyczących sposobu wyznaczenia obszarów 7KD i 8KD, pełniących funkcję obsługi komunikacyjnej obszarów planistycznych 9ML, 10ML, 11ML, Rada Gminy Bargłów Kościelny wyjaśniła, że tereny oznaczone symbolami 9ML, 10ML, 11ML mają zapewnioną obsługę komunikacyjną i połączenie z otaczającym układem komunikacyjnym w stanie planistycznym, natomiast obszary 7KD i 8KD w zasadzie zastępują w granicach uchwały obowiązujące tereny dróg ustalone przepisami obowiązującego planu miejscowego z 1998 r. Z ustaleń rysunkowych planu miejscowego zatwierdzonego uchwałą Nr XXV/277/2022 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 grudnia 2022 r., w granicach opracowania ww. planu miejscowego, faktycznie nie wynika wprost, że wymienione fragmenty dróg oznaczonych symbolami 7KD i 8KD, poza granicami uchwalonego planu miejscowego mają swoją kontynuację i połączenie z istniejącym układem drogowym zarówno w stanie istniejącym jak też planistycznym, ale wynika to z faktu, że rysunek planu został wykonany na kopii mapy zasadniczej, tak jak wymagają tego przepisy. Tereny dróg oznaczone symbolami 7KD i 8KD pełnią funkcję obsługi komunikacyjnej obszarów planistycznych 9ML, 10ML, 11ML i są kontynuacją planistyczną terenów 02L1/2 i 03D1/1 wyznaczonych w obowiązującym planie miejscowym zatwierdzonym uchwałą Nr III/31/98 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lotniskowych we wsi Dreństwo, gm. Bargłów Kościelny (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego nr 6, poz. 58 z 1999-02-12).

Dodatkowo w piśmie z dnia 1 lutego 2023 r. Rada Gminy wskazała, że na podstawie zapisów obowiązującego planu miejscowego zatwierdzonego Uchwałą Nr III/31/98 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lotniskowych we wsi Dreństwo, gm. Bargłów Kościelny projektowane drogi 4KD, 5KD, 6KD, 7KD i 8KD posiadają kontynuację i połączenia z istniejącym układem drogowym poza granicami określonymi w uchwale Nr XXV/277/2022 z dnia 29 grudnia 2022 r. - w stanie planistycznym, ponieważ stanowią kontynuację planistyczną terenów oznaczonych symbolami 03D1/1 i 02L1/2. Takie stanowisko jest konsekwencją wieloletniego stosowania ustaleń uchwały z 1998 r. przez organy administracji publicznej, potwierdza to szereg wydanych decyzji zezwalających na podział nieruchomości i zabudowę nieruchomości ustalonych w planie obowiązującym - projektowane drogi opisane jako obszary planistyczne 4KD, 5KD, 6KD, 7KD, 8KD posiadają takie same parametry oraz status prawny nie będący w konflikcie w stosunku do dróg ujętych w zmienianym planie jako obszary planistyczne 03D1/1 i stanowią ich kontynuację - projektowana droga opisana jako obszar planistyczny 9KD posiada parametry oraz stanowi kontynuację w stosunku do drogi ujętej w zmienianym planie jako obszar planistyczny 02L1/1, zawiera się jednocześnie w granicy obecnej nieruchomości użytkowanej zgodnie z przeznaczeniem tj. drogi ogólnodostępnej będącej we własności gminnej.

Rada Gminy wskazała ponadto, że decyzje o zakwalifikowaniu dróg do kategorii dróg publicznych są ściśle związane z funkcją przez nie pełnioną a konsekwencje związane z realizacją i utrzymaniem takich dróg stanowią jeden z obowiązków gminy, podkreślając jednocześnie, że nie ma też w przypadku tego planu miejscowego dowolności w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego. Osiągnięcie celu jakim jest zapewnienie odpowiedniego dostępu do drogi publicznej dla wszystkich nieruchomości gruntowych realizowane jest w gminie w różny sposób, zawsze dostosowany jest do konkretnych uwarunkowań. Obecnie obowiązujący plan miejscowy skutkuje już wyznaczeniem działek budowlanych, w części jest już zrealizowany. Teren wsi Dreństwo jest kluczowy dla funkcji rekreacyjnej i turystycznej tej części gminy. Jest to obszar unikalny i cenny dla intensywnego zagospodarowania turystycznego w skali gminy, w związku z tym stanowi pewnego rodzaju obszar priorytetowy w zakresie rozwoju, również prawidłowej obsługi sieci dróg gminnych.

Po przeanalizowaniu wyjaśnień organu stanowiącego z dnia 24 stycznia 2023 r. oraz z dnia 1 lutego 2023 r., jak również postanowień uchwały o Nr III/31/98 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 30 grudnia 1998 r., należy stwierdzić, że otrzymane wyjaśnienia organu gminy nie mogą być zaakceptowane z uwagi na niżej przedstawioną argumentację.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z ustaleniami tekstowymi uchwalonego planu miejscowego (§ 11 ust. 1 uchwały): *Łączność komunikacyjną terenów objętych niniejszym planem oraz powiązanie z otaczającym układem komunikacyjnym zapewniają istniejące drogi publiczne powiatowe, istniejące i projektowane drogi publiczne gminne oraz istniejące i projektowane drogi wewnętrzne*. Ponadto § 22 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały zawiera dyspozycję, że lokalizację (tzn. usytuowanie oraz geometrię) ww. fragmentów dróg publicznych należy odczytywać zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, natomiast z ustaleń rysunkowych planu miejscowego wynika, że wymienione fragmenty dróg poza granicami uchwalonego planu miejscowego nie mają swojej kontynuacji i połączenia z istniejącym układem drogowym zarówno w stanie istniejącym jak też planistycznym.

Projektowane drogi, ujęte w przedmiotowym planie jako obszary planistyczne 4 KD, 5 KD, 6 KD, 7KD i 8KD, 9KD zostały określone jako drogi publiczne (gminne) o szerokości pasa drogowego 8 m oraz nieprzekraczalnych liniach zabudowy 5 m, natomiast projektowane drogi, ujęte w planie o Nr III/31/98 jako obszary planistyczne: 02 D 1/1 oraz 03 D 1/1, zostały określone jako drogi wewnętrzne o szerokości pasa drogowego 8 m oraz nieprzekraczalnych liniach zabudowy 6÷8m. Ponadto projektowane drogi, ujęte w przedmiotowym planie jako obszary planistyczne 4 KD, 5 KD, 6 KD, 7KD i 8KD nie są połączone planistycznie z istniejącą drogą publiczną (droga powiatowa położona na południowy wschód od granicy terenów planistycznych 5 ML÷11 ML), natomiast projektowane drogi, ujęte w zmienianym planie jako obszary planistyczne 03 D 1/1 (zmieniane na obszary: 4 KD, 5 KD, 6 KD, 7KD i 8KD) również nie są połączone planistycznie z istniejącą drogą publiczną (droga powiatowa położona na południowy wschód od granicy terenów planistycznych 3 ML, 1RP/RZ).

Z powyższych ustaleń wynika jednoznacznie, że projektowane drogi 4 KD, 5 KD, 6 KD, 7KD i 8KD nie mają poza granicami uchwalonego planu miejscowego swojej kontynuacji i połączenia z istniejącym układem drogowym zarówno w stanie istniejącym jak też planistycznym. Ponadto projektowane drogi opisane jako obszary planistyczne 4 KD, 5 KD, 6 KD, 7KD, 8KD posiadają inne parametry oraz inny status prawny w stosunku do dróg ujętych w zmienianym planie jako obszary planistyczne 03 D 1/1. Należy przy tym zwrócić uwagę, że projektowana droga opisana jako obszar planistyczny 9 KD posiada inne parametry oraz inny status prawny w stosunku do drogi ujętej w zmienianym planie jako obszar planistyczny 02 D 1/1.

Prowadzi to do wniosku, że przyjęty sposób rozwiązania układu komunikacyjnego tworzy sytuację, w której ustalenia planistyczne zawarte w § 22 uchwały oraz na załączniku graficznym Nr 1 (arkusz 4) są niewystarczające do stwierdzenia, że uchwalony plan miejscowy spełnia ustawowe wymogi (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.) w zakresie zapewnienia obsługi komunikacyjnej obszarów planistycznych 9ML, 10ML, 11ML, zgodnie z intencją wyrażoną w § 11 ust. 1 uchwały. W ocenie organu nadzoru powyższe uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W wyjaśnieniach przekazanych do organu nadzoru Rada Gminy wskazała ponadto, że zapisami planu ustalona została, w sposób jednoznaczny, stawka procentowa wysokości 10% (słownie: dziesięć procent) dla nieruchomości (wszystkich) w granicach planu i taka była intencja formułowania przepisu zawartego w § 12. Określenie dodatkowe zawarte w treści tego przepisu tj. „dla nieruchomości w granicach planu, dla których w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła” odnosi się do podstawowej zasady wskazanej w art. 36 ust. 4, na potrzeby której, zgodnie z zapisem ustawy, ustala się tą stawkę procentową. Takie sformułowanie ma w jej ocenie charakter jednoznaczny i jest wypełnieniem zapisu zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. oraz odnosi się do istotnej kwestii wskazanej w ww. art. 36 ust. 4., która określa podstawowy warunek pobrania takiej opłaty, tj. „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła”. W przypadku uchwały Nr XXV/277/2022 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 grudnia 2022 r., część ustaleń planu stanowi nowe ustalenie dla terenów nieobjętych do tej pory obowiązującym planem miejscowym, a w części ustalenia planu zastępują ustalenia obowiązującego mpzp zatwierdzonego uchwałą Nr III/31/98 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lotniskowych we wsi Dreństwo, gm. Bargłów Kościelny, dodatkowo w części teren jest już zabudowany, w tym w okresie tzw. luki planistycznej. Zapis w ten sposób

formułowany nie spowoduje żadnych problemów interpretacyjnych, jednak uwzględniając wątpliwości organu nadzoru, w kolejnych opracowaniach, sposób formułowania tego przepisu zostanie przeredagowany. W tym przypadku, gdyby zaszła konieczność usunięcia wątpliwości o zbyt ogólnym charakterze przepisu, mógłby on przyjąć brzmienie: Dla nieruchomości w granicach planu, ustala się stawkę procentową wysokości 10% (słownie: dziesięć procent).

W ocenie organu nadzoru zapis § 12 uchwały nie realizuje wymogów art. 15 ust. 2 pkt 12 w kontekście postanowień art. 36 ust. 4 u.p.z.p., bowiem użyte w uchwale sformułowanie: *Dla nieruchomości w granicach planu, dla których w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, ustala się stawkę procentową wysokości 10% (słownie: dziesięć procent)*, ma charakter niedookreślony, a tym samym niezgodny z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. Powyższy zapis nie spełnia wymogów ustawowych, bowiem nie określa w sposób skonkretyzowany, do których obszarów planistycznych wyznaczonych w uchwalonym planie miejscowym przypisana jest ww. stawka renty planistycznej – co w konsekwencji uniemożliwi realizację przez wójta gminy obowiązku wynikającego z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Ponadto tego rodzaju zapis prowadzi do przesunięcia kompetencji własnych rady gminy do przypisania konkretnych stawek renty planistycznej odpowiednim obszarom planistycznym na organ wykonawczy – w tym przypadku na wójta gminy, do czego brak jest podstaw prawnych. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że niezrozumiałe jest użycie sformułowania „albo jego zmianą” mającego charakter normy ogólnej, nie odnoszącej się jednoznacznie do przedmiotowego planu ponieważ plan ten w swoich postanowieniach nie zawiera konstatacji, że jego ustalenia zmieniają jakiegokolwiek obowiązujący plan miejscowy – a w związku z czym, dla których można zastosować sformułowanie „albo jego zmianą”.

Przechodząc do kwestii prawidłowości zapisów załącznika nr 3 do uchwały w ocenie Rady Gminy zawarto w nim informacje dotyczące zapisanych w tym konkretnym planie miejscowym, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, stosownie do kompetencji rady gminy, roli jaką pełni ten właśnie załącznik do uchwały i jego praktyczne zastosowanie przy realizacji poszczególnych elementów infrastruktury, oraz zgodnie z art. 20 u.p.z.p. W odpowiedzi na podnoszone wątpliwości dotyczące braku jakiegokolwiek skonkretyzowanych informacji dotyczących zapisanych w tym konkretnym planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej organ gminy wyjaśnił, że w analizowanym załączniku wskazano elementy infrastruktury technicznej zapisane w planie oraz wskazano zasady ich finansowania tj. wskazano konkretne zakresy działań dla poszczególnych elementów infrastruktury: rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej, budowę sieci kanalizacji deszczowej, budowę dróg publicznych i urządzeń terenów publicznych, ponadto wskazano zasady ich finansowania – sposób realizacji zgodnie z wieloletnim planem inwestycyjnym – finansowanie budżet gminy lub środki zewnętrzne. Cytując Komentarz do ustawy pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego (2. wydanie, wyd. C.H.BECK Warszawa 2005, str. 192 i 193): „Pod niedookreślonym pojęciem „sposobu realizacji inwestycji” może się mieścić wiele treści, jednakże z faktu, że rozstrzygnięcie to jest przedmiotem uchwały rady gminy, wynika, że powinno się ono mieścić w kompetencji rady, jako organu stanowiącego.(...) Cel tego niezwykle ogólnego odesłania do przepisów o finansach publicznych oraz sposób zastosowania tych przepisów w omawianym rozstrzygnięciu rady jest trudny do określenia.” „(...) w przypadku rozstrzygnięcia o sposobie realizacji ustalonych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury publicznej, które należą do zadań własnych gminy, nie wprowadza nic nowego do uwarunkowań prawnych działalności gminy.” Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Nie występują funkcjonujące powiązania przepisów prawnych, które by wiążąco wprowadzały zadania zapisane w załączniku do planu miejscowego do uchwały budżetowej gminy Bargłów Kościelny w zakresie i w okresie, który mógłby zostać wskazany w załączniku zawierającym Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, ujętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części obrębów geodezyjnych Dreństwo i Barszcze, w gminie Bargłów Kościelny. Odnosząc się do podkreślenia braku skonkretyzowanych informacji, również w treści postanowień uchwały wyjaśniono, że w ustaleniach analizowanego planu, w Rozdziale 7 zawarto zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w zakresie wynikającym z treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz stosownie do rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Skonkretyzowane informacje dotyczące infrastruktury technicznej, w tym jej długość, rodzaj oraz wielkość terenów publicznych należących do zadań własnych gminy itp. wynikają z rysunku i tekstu planu.

W kwestii zastrzeżeń organu do załącznika nr 3 do uchwały, należy zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. W ocenie organu nadzoru zapisy załącznika nr 3 do uchwały są zbyt ogólnikowe. Zarówno w załączniku, jaki w treści uchwały, brak jakichkolwiek skonkretyzowanych informacji dotyczących zapisanych w tym konkretnym planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy (rodzaj infrastruktury technicznej, jej długość, rodzaj oraz wielkość terenów publicznych należących do zadań własnych gminy itp.).

Odnosząc się do stanowiska Rady Gminy należy zauważyć, że zastrzeżenia organu nadzoru nie dotyczyły braku określenia sposobu realizacji „zapisanych w tym konkretnym planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy”, ale braku jakichkolwiek skonkretyzowanych informacji dotyczących „rodzaju inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, zapisanych w planie, które należą do zadań własnych gminy”. Warto zwrócić uwagę, że intencją ustawodawcy było przypisanie radzie gminy nie tylko kompetencji do uchwalenia planu miejscowego, ale jednocześnie obowiązku potwierdzenia (zagwarantowania) - w oparciu o prognozę skutków finansowych - wykonalności ustaleń uchwalanego planu miejscowego w części należącej do kompetencji samorządu gminnego. Tylko rada gminy ma kompetencje do uchwalenia planu miejscowego, a tym samym ma kompetencje do odstąpienia od uchwalenia przedłożonego przez wójta projektu planu jeśli uzna, że plan ten będzie generował koszty wykraczające poza możliwości budżetowe gminy (kompetencje z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała nr XXV/277/2022 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 grudnia 2022 r. narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj