

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.151.2015.KK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 36/V/15 Rady Gminy w Perlejewie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Perlejewo oraz zmiany niektórych innych uchwał Rady Gminy w Perlejewie.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 października 2015 r. Rada Gminy w Perlejewie podjęła uchwałę Nr 36/V/15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Perlejewo oraz zmiany niektórych innych uchwał Rady Gminy w Perlejewie, która w dniu 6 listopada 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazana wyżej uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 listopada 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Gminy w Perlejewie w § 13 ust. 3 pkt 3 uchwalonego planu ustaliła, iż na terenie 1R dopuszcza się przeznaczenie części terenu pod potrzebę modernizacji drogi wojewódzkiej Nr 690, realizowanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 607 zm. 2014 r., poz. 40). Tym samym Rada dopuściła przeznaczenie części terenu oznaczonego symbolem 1R (tereny rolne - upraw polowych) pod modernizację drogi publicznej (drogi wojewódzkiej Nr 690) z jednoczesnym utrzymaniem w planie rolniczego przeznaczenia terenu pod tę modernizację.

Przede wszystkim należy zauważyć, iż terenów przeznaczonych pod modernizację dróg wojewódzkich nie można zaliczyć do terenów rolnych z uwagi na uregulowania art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.).

Artykuł ten definiując grunty rolne (wskazuje 10 kategorii gruntów, które mogą zostać zaliczone do gruntów rolnych) nie przewiduje możliwości zaliczenia gruntów przeznaczonych na modernizację dróg wojewódzkich do takich gruntów.

Konsekwencją powyższego, rozwiązanie przyjęte w § 13 ust. 3 pkt 3 uchwalonego planu narusza postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku wpłynęło pismo znak: GP.6724.2.2014 z dnia 26 listopada 2015 r., którym Wójt Gminy Perlejewo odniósł się do zgłoszonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Z treści pisma wynika, że zdaniem Wójta, Gmina nie mogła wprowadzić **do projektu zmiany planu** zapisu o przeznaczeniu części terenu pod drogę wojewódzką ponieważ w ocenie Gminy wymagałoby to zmiany uchwały intencyjnej.

Jednocześnie Wójt poinformował, że wniosek Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich o uwzględnienie w projekcie zmiany planu konieczności przeznaczenia części terenu modernizację drogi wojewódzkiej został zgłoszony **na etapie zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu i zbierania wniosków do planu.**

Z powyższego wynika, że wniosek Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich wpłynął w przewidzianym ustawowo terminie i korekta uchwały intencyjnej była na tym etapie jak najbardziej możliwa i uzasadniona - był to bowiem jeszcze etap tzw. przedprojektowy (art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a nie etap **po sporządzeniu projektu zmiany planu**, jak to zostało przedstawione w przesłanym do organu nadzoru piśmie.

Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **etap sporządzania projektu zmiany planu miejscowego** (art. 17 pkt 4) następuje po zebraniu wszystkich wniosków i ich analizie.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że uzasadnianie przez Wójta wprowadzenia kwestionowanych zapisów § 13 planu, koniecznością uwzględnienia wniosku Podlaskiego

Zarządu Dróg Wojewódzkich, jako warunkującego uzyskanie pozytywnego uzgodnienia zmiany planu miejscowego od tego zarządcy drogi, nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach prawa.

Z uwagi na fakt, iż modernizacja odcinka drogi wojewódzkiej jest planowana do realizacji przez Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o czym stanowi art. 11 i ust. 2 tejże ustawy.

Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że brak jakiegokolwiek wzmianki dotyczącej wnioskowanej drogi w procedowanej zmianie planu miejscowego nie tworzyłby przeszkody dla planowanej przez Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich lokalizacji i realizacji tej inwestycji, a tym samym nie stanowiłby podstawy do odmowy uzgodnienia projektu tego planu przez zarządcę tej drogi.

W ocenie organu nadzoru, to wyłącznie do gminy w ramach posiadanego przez nią władztwa planistycznego należy decyzja, czy uwzględni wniosek Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich i po korekcie uchwały intencyjnej wprowadzi planowaną inwestycję drogową do planu miejscowego przed jej lokalizacją w trybie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, czy też wprowadzi do planu w przyszłości, po dokonaniu takiej lokalizacji.

Ponadto należy podkreślić, że plan miejscowy rozstrzyga jednoznacznie o docelowym przeznaczeniu terenu. Dlatego też, jeśli w omawianym przypadku przewiduje się modernizację drogi publicznej a w konsekwencji przeznaczenie części terenu rolnego na cele budowlane, to takie wydzielenie terenu budowlanego powinno być jednoznacznie wyartykułowane w ustaleniach planu i opisane jako poszerzony pas drogowy (przeznaczenie nierolnicze).

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało również, iż w § 2 ust. 3 lit. h uchwały określono jako przedmiot zmiany obowiązującego planu miejscowego wyznaczenie terenów produkcji rolnej, zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem usług, handlu i rzemiosła nieuciążliwego oznaczonego symbolem RUM.

Ponieważ zgodnie z uregulowaniami przywołanego wyżej art. 2 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na gruntach rolnych mogą być realizowane wyłącznie wchodzące w skład gospodarstw rolnych budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolnej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a zatem

w ramach zabudowy zagrodowej niedopuszczalne jest wznoszenie budynków nie związanych z produkcją rolniczą lub przetwórstwem rolno-spożywczym (możliwych do realizacji wyłącznie na gruntach budowlanych).

W związku z powyższym należy uznać, iż przewidziane w planie łączenie zabudowy zagrodowej (MR) z usługami i działalnością gospodarczą pozarolniczą (U) narusza przepisy art. 2 ust.1 cytowanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W przypadku gdyby zaistniała okoliczność cyt. wyżej wprowadzenia odrębnie funkcji usługowej, handlu lub rzemiosła w zabudowie zagrodowej (odrębny „pas” na usługi np. przy drodze bądź inny wydzielony planistycznie obszar usług, w ramach zabudowy zagrodowej) należałoby uzyskać stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze pod te usługi.

Podkreślić należy, że w przedmiotowej zmianie planu miejscowego funkcje usług, handlu i rzemiosła powinny być wyodrębnione planistycznie z terenów produkcji rolniczej i zabudowy zagrodowej zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust.2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 2 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co wyklucza możliwość traktowania tych funkcji jako „uzupełniających” na terenach planistycznych produkcji rolniczej i zabudowy zagrodowej.

Należy również dodać, że działalność usługowa, handlowa i rzemieślnicza jest działalnością pozarolniczą w rozumieniu przepisów art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 Nr 173, poz. 1807).

Przeprowadzona analiza uchwały Rady Gminy w Perlejewie wykazała również, iż zapisy: § 15 ust.2 pkt 6; § 16 ust.2 pkt 6; § 17 ust.2 pkt 6; § 18 ust.2 pkt 7; § 19 ust.2 pkt 7 i § 32 dotyczące lokalizacji **odnawialnych źródeł energii (OZE)** odnoszą się także do terenów pozostających poza granicami wskazanymi w uchwale intencyjnej i na rysunku uchwalonej zmiany planu miejscowego (w części odnoszą się do całego obszaru gminy). Tym samym doszło do niezgodności zakresu merytorycznego części tekstowej uchwalonego planu z jego częścią rysunkową.

Wskazane wyżej zapisy § 15 ust.2 pkt 6; § 16 ust.2 pkt 6; § 17 ust.2 pkt 6; § 18 ust.2 pkt 7; § 19 ust.2 pkt 7, § 32 uchwalonej zmiany planu zawierające ustalenia w zakresie planowanej infrastruktury elektroenergetycznej dotyczą terenu całej gminy, natomiast z załączonej dokumentacji (uchwała intencyjna oraz rysunek zmiany planu) wynika, że intencją Rady Gminy była zmiana tylko na wyodrębnionych obszarach kilku działek.

W zaistniałej sytuacji merytoryczne ustalenia tekstowe powinny być ograniczone tylko do tych działek i nie powinny dotyczyć terenów poza granicami zmiany planu miejscowego, odwzorowanymi w części rysunkowej tej zmiany.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie **przeznaczenia terenu** (...) oraz określenie sposobów zagospodarowania i **warunków zabudowy** terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z przepisu tego wynika, że zarówno ustalenia rysunkowe jak też tekstowe ustalenia planistyczne dla danego terenu są integralnie ze sobą związane i powinny w całości zawierać się w granicach planu miejscowego.

Ponadto stwierdzona rozbieżność pomiędzy częścią tekstową i rysunkową planu narusza zasady sporządzania planu miejscowego określone 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). Zgodnie bowiem z przepisami § 2 pkt 2 - 4 cytowanego rozporządzenia, projektem planu jest projekt tekstu i rysunku planu miejscowego, przez co **rysunek powinien obowiązywać w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.**

Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, stosownie do postanowień art. 28 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Rada Gminy mocą postanowień § 34 uchwały dokonała zmian w uchwałach intencyjnych (Nr 156/XXXI/14 z dnia 10 lutego 2014 r. oraz 172/XXXIII/14 z dnia 18 czerwca 2014 r.). Zmiany miały na celu doprowadzenie do zgodności granic obszaru objętego uchwaloną zmianą planu miejscowego z granicami przyjętymi w uchwale intencyjnej.

Powyższych regulacji dokonano z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego wynikających z przepisów zawartych w art. 14 ust. 1 i 2 cyt. wyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie bowiem z uregulowaniami cyt. art. 14 ust. 1 w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym". Ustęp 2 tego artykułu jednocześnie stanowi, że integralną częścią uchwały,

o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Z powołanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje określony obszar gminy wyznaczony granicami uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia.

Powyższe oznacza, że organ planistyczny uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu, określonymi w uchwale intencyjnej. Nie jest dopuszczalne rozstrzygnięcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu. Do kompetencji organu wykonawczego gminy należy jedynie sporządzenie projektu planu dla terenów jednoznacznie określonych przez radę gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Organ wykonawczy j.s.t. nie ma kompetencji do rozszerzania granic terenów gminy objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Potwierdzenie dla powyższej tezy zawiera między innymi wyrok z dnia 4 listopada 2008 r. sygn. akt II SA/Bk 394/08 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, w którym Sąd stwierdził, iż: *"Organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien pokrywać się z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1-2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym"*.

Należy zaznaczyć, że gmina może zmieniać granice obszaru objętego planem, jednakże tego rodzaju stanowisko powinno być wyrażone jeszcze w trakcie prowadzonej procedury planistycznej i w formie uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, która winna wyraźnie określać na czym wprowadzona zmiana polega i jaki jest dokładnie jej zakres.

Stwierdzone przez organ nadzoru uchybienia należało zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały Nr 36/V/15 Rady Gminy w Perlejewie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Perlejewo oraz zmiany niektórych innych uchwał Rady Gminy w Perlejewie.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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 służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy w Perlejewie.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli