



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: SPN.III.4130.42.2017

Kielce, dnia 13-10-2017

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r., poz. 446 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017r., poz. 1073)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/383/2017 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 13 września 2017r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu miasta Końskie w granicach ulic: Izabelowskiej, Browarnej, cieką wodnego od Wincentowa, ulicy Południowej po granice administracyjne miasta.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 13 września 2017r. Rada Miejska w Końskich podjęła uchwałę Nr XXXIX/383/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu miasta Końskie w granicach ulic: Izabelowskiej, Browarnej, cieką wodnego od Wincentowa, ulicy Południowej po granice administracyjne miasta.

W dniu 4 października 2017r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącego Rady Miejskiej w Końskich do złożenia wyjaśnień i odniesienie się do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 10 października 2017r. (pismo bez znaku) Burmistrz Miasta i Gminy Końskie złożył wyjaśnienia i odniósł się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017r., poz. 1073), zwanej dalej ustawą. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy w związku z art. 36 ust. 4 ustawy poprzez ustalenie stawki procentowej służącej naliczeniu jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu, w wysokości 0%.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy.

W świetle art. 36 ust. 4 ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, burmistrz 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.

Brzmienie art. 36 ust. 4 ustawy co do zasady wyklucza możliwość zastosowania w planie miejscowym stawki zerowej. Skoro bowiem art. 36 ust. 4 ustawy nakłada obowiązek pobrania jednorazowej opłaty planistycznej określonej w planie (w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości) od właściciela lub użytkownika wieczystego zbywającego nieruchomość, której wartość wzrosła w skutek uchwalenia planu miejscowego, to niedopuszczalne jest określenie w planie stawki zerowej, albowiem uniemożliwiłoby to pobranie tej obowiązkowej opłaty.

Tym samym co do zasady, ustalona w planie stawka procentowa nie może wynosić 0%.

Tymczasem w § 18 pkt 2 i 3 uchwały stawkę w wysokości 0% ustalono dla terenów: E (tereny infrastruktury technicznej – wewnętrzne stacje transformatorowe), K (tereny infrastruktury technicznej – przepompownie ścieków sanitarnych), ZN/K (teren zieleni publicznej), ZP (tereny zieleni parkowej), Z (tereny zieleni urządzonej), ZL (teren lasu), ZN (tereny zieleni niskiej), WS (tereny wód powierzchniowych) oraz KDZ (teren drogi zbiorczej), KDL (tereny dróg lokalnych), KDD (tereny dróg dojazdowych), KDW (teren drogi wewnętrznej), KDP (tereny ciągów pieszych) oraz KDPJ (teren ciągu pieszo-jezdnego).

Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem zawartym w piśmie z dnia 10 października 2017r. (odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego), że „istnieją przesłanki merytoryczne dla odstąpienia od obciążenia właścicieli nieruchomości tym jednorazowym podatkiem (grunty w większości należą do Miasta oraz władze Miasta wprowadziły stawkę zerową jako instrumentu aktywizacji inwestycyjnej danego obszaru)”, ponieważ ustawa ani nie przewiduje możliwości uznaniowego odstąpienia przez gminę od pobierania opłaty planistycznej poprzez ustalenie w planie miejscowym stawki tej opłaty w wysokości 0%, ani nie różnicuje wysokości stawki procentowej w zależności od własności danego terenu.

Stanowisko o braku możliwości stosowania w planach miejscowych przedmiotowej stawki 0% potwierdza wyrok NSA z 14.09.2012r., sygn. akt: II OSK 1506/12. O powyższym fakcie informował już Wojewoda Świętokrzyski wszystkie gminy województwa świętokrzyskiego w piśmie z dnia 25 września 2007r., znak: IG.III.7046-2/07.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 lit a) i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) poprzez nieprawidłowe/niejednoznaczne przedstawienie obsługi komunikacyjnej terenów.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

W świetle § 4 pkt 9 lit. a) ww. rozporządzenia jednym ze standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu planu miejscowego jest określenie układu komunikacyjnego z jego parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W myśl § 8 ust. 2 tego rozporządzenia projekt rysunku planu miejscowego powinien być jednoznacznie powiązany z projektem tekstu planu miejscowego.

Przytoczone przepisy wskazują na konieczność określania zasad obsługi komunikacyjnej terenów i jednoznaczne określenie tych zasad zarówno w tekście planu jak i rysunku.

Tymczasem występuje niezgodność rysunku planu:

a) z § 19 ust. 6 pkt 1 uchwały. W § 19 ust. 6 pkt 1 uchwały, dla terenów zabudowy jednorodzinnej oznaczonych symbolami: IMN – II.MN, określono obsługę komunikacyjną jedynie z dróg:

1.KDD, 2.KDD, 3.KDD, 4.KDD. Natomiast z rysunku planu wynika, że tereny te przylegają również do dróg: 1.KDL, 2.KDL, 5.KDD, 6.KDD, 7.KDD, 8.KDD. Pominięcie w tekście planu obsługi komunikacyjnej terenów MN z dróg 1.KDL, 2.KDL, 5.KDD, 6.KDD, 7.KDD, 8.KDD powoduje sytuację, w której z niezrozumiałych przyczyn bardzo wiele nieruchomości nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, mimo że rysunek planu wskazuje na taką możliwość,

b) z § 13 ust. 2 uchwały. Z rysunku planu wynika, że uzupełniający układ komunikacyjny powiązany z drogami zewnętrznymi posiadają drogi/ciągi piesze/ciągi pieszo-jezdne oznaczone symbolami: 1.KDD, 2.KDD oraz 1.KDPJ, 1.KDP i 2.KDP. Natomiast z § 13 ust. 2 uchwały wynika, że układ ten stanowią oprócz wymienionych wyżej, drogi 3.KDD, 4.KDD oraz 3.KDP (które nie mają powiązania zewnętrznego),

c) z § 24 ust. 4 uchwały. Z rysunku planu wynika, że teren oznaczony symbolem 4.ZN ma zapewnioną obsługę komunikacyjną z terenu drogi oznaczonej symbolem 2.KDL oraz z drogi poza granicami planu miejscowego. Natomiast w § 24 ust. 4 uchwały podano, że tereny oznaczone symbolami 1.ZP – 4.ZP mają zapewnioną tę obsługę jedynie z terenów oznaczonych symbolami 1.KDZ oraz 1.KDP, 2.KDP.

Ponadto wydaje się za zasadne aby terenom oznaczonym symbolami: 2.ZP i 3.ZP zapewnić również obsługę komunikacyjną z terenu oznaczonego symbolem 1.KDPJ.

Podkreśla się, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być przedstawione w sposób jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ plan ten jest aktem prawa miejscowego, z którego wprost wydaje się decyzję o pozwoleniu na budowę.

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia poprzez brak wydzielenia na rysunku planu liniami rozgraniczającymi terenów dróg publicznych i dróg wewnętrznych.

Zapisy zawarte w § 7 ust. 1 pkt 10 oraz § 13 ust. 3 uchwały dopuszczają na obszarze objętym granicami przedmiotowego planu miejscowego realizację dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych niewyznaczonych na rysunku tego planu.

Zgodnie z treścią ww. rozporządzenia (załącznik Nr 1 do rozporządzenia) drogi publiczne (oznaczone symbolem KD- kolor biały) oraz drogi wewnętrzne (oznaczone symbolem KDW - kolor jasnoszary) stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenów. Stąd też droga publiczna oraz droga wewnętrzna – traktowane jako odmienny rodzaj przeznaczenia terenu – muszą spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia. Lokalizacja dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmiennie zasady gospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25.06.2013., sygn. akt: II OSK 2836/12).

A zatem ustalenia planu miejscowego dopuszczające możliwości wyznaczenia dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych w dowolnym miejscu bez wyodrębnienia ich liniami rozgraniczającymi na rysunku planu należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. Z § 20 ust. 5 pkt 1 uchwały wynika, że dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej oznaczonych symbolami: 1.MW/U, 2.MW/U i 3.MU/U, ustalono „obowiązek dokonania podziału jak na rysunku planu z możliwością odstępstwa do jednego metra”. Jednak na rysunku planu naniesiono „obowiązujący podział na działki” (na innych terenach, np. 1.MN, 5.MN, 6.MN). Natomiast na przedmiotowe tereny podziału takiego nie wprowadzono.

2. W postawie prawnej uchwały znajduje się nieprawidłowe stwierdzenie: „(...) po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami studium (...)”, ponieważ zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rady gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

3. Należy ponownie przeanalizować rysunek planu pod kątem czytelności podkładu mapowego, na którym sporządzono ten rysunek. Najprawdopodobniej nieumiejętne naniesienie kolorystyki barwnej na podkład mapowy spowodowało mniejszą czytelność granic działek.

Podkreśla się, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być przedstawione w sposób jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ plan ten jest aktem prawa miejscowego, z którego wprost wydaje się decyzje o pozwoleniu na budowę.

Jednocześnie tut. organ przyjmuje wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego z dnia 10 października 2017r. dotyczące punktów 3, 5 i 9 przedmiotowego wszczęcia, a w zakresie punktów 4, 6 i 7c uznaje jako nieistotne naruszenie prawa.

Z uwagi na powyższe, organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały. Organ nadzoru zdecydował zatem o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w całości ze względu na przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wpis w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wynosi 300zł.

Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski