

**UCHWAŁA NR XXXV/248/13
RADY GMINY LUTOMIERSK**

z dnia 18 kwietnia 2013 r.

w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 167, poz. 1759; z 2005r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457; z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337; z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218; z 2008r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458; z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r., Nr 21, poz.113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r. poz. 567, z 2013 r. poz. 153)**Rada Gminy Lutomiersk uchwała, co następuje:**

§ 1. 1. Nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa, wniesionego przez radcę prawnego Lidzię Miechowicką – Tomczak, działającą na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Stanisława i Agatę małż. Iwaniak, do usunięcia naruszenia prawa, Uchwałą Nr LVI/396/10 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Zdziechów, Stanisławów Nowy, Stanisławów Stary i Albertów w Gminie Lutomiersk.

2. Uzasadnienie uchwały zawarte jest w załączniku do niej.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Lutomiersk.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy informacyjnej Urzędu Gminy Lutomiersk.

Przewodniczący Rady
Gminy Lutomiersk

Tadeusz Rychlik

Uzasadnienie

W dniu 15 marca 2013 r. radca prawny Lidia Miechowiecka – Tomczak, działająca na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Stanisława i Agatę małż. Iwaniak, wezwała Radę Gminy Lutomiersk do usunięcia naruszenia prawa, wynikającego z uchwalenia przez Radę Gminy Lutomiersk uchwały Nr LVI/396/10 z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Zdziechów, Stanisławów Nowy, Stanisławów Stary i Albertów w Gminie Lutomiersk, poprzez „wyłączenie z tego planu zapisu w § 28 pkt. 2 lit. a) zakazu lokalizowania nowych obiektów na nieruchomości stanowiącej własność Stanisława i Agaty małż. Iwaniak, oznaczonej jako działka Nr 66 w obrębie ewidencyjnym 22 Stanisławów Nowy, KW 34867, zlokalizowanej na terenach określonych w w/wym. planie symbolem 12MN, ZL, R, RŁ.”

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zostało wniesione w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) który, stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy, w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Plan miejscowy dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Zdziechów, Stanisławów Nowy, Stanisławów Stary i Albertów w Gminie Lutomiersk został sporządzony z zachowaniem wymogów proceduralnych określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.). Procedura planu została przeprowadzona zgodnie z art. 17 w/w ustawy.

Plan zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia wymagania ładu przestrzennego czyli takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe. Stanowi akt prawa miejscowego. Biorąc pod uwagę ten fakt, plan jednoznacznie ustala sposób zagospodarowania i zabudowy terenu, poprzez wprowadzenie obowiązujących zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń, zgodnie z przepisami z zakresu gospodarki przestrzennej.

Plan ustala jako wiodącą na obszarze objętym planem funkcję mieszkaniową jednorodzinną i rekreacji indywidualnej. Ustala również tereny rolnicze, lasów, łąk, zabudowy zagrodowej, usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów, cmentarza, wód powierzchniowych. Zasadniczym elementem struktury funkcjonalno-przestrzennej terenu jest układ komunikacyjny. Zaproponowany w planie system komunikacji na terenie planu jest spójnym i całościowym rozwiązaniem. Plan ustala sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu, zasady kształtowania zabudowy oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a także zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Istotnym zadaniem planu jest zapewnienie warunków dla ochrony terenów i obiektów dziedzictwa kulturowego. Przyjęte rozwiązania projektowe zapewnią możliwość sukcesywnego zagospodarowywania terenów zgodnego z wymogami ładu przestrzennego.

Stosownie do art. 3 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Samorząd gminy posiada zatem ustawowe kompetencje

w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów położonych w ramach granic administracyjnych. Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa. Oczywistym jest, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 K.c.). Plany ustalają możliwość lub zakaz prawa zabudowy danej nieruchomości, a przez to określają granice interesu prawnego jednostki. Ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego zawierają ograniczenia w zakresie władztwa nad gruntem. W tak szacowanych granicach właściciel może korzystać z gruntu, rozporządzać nim i dokonywać jego zabudowy.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Wobec tego w procesie planistycznym właściciele nieruchomości mogą swoją wolę uzewnętrzniać na wiele sposobów, poprzez składanie wniosków o zmianę studium lub miejscowych planów w różnym czasie, przed przystąpieniem gminy do ich sporządzenia i po ich uchwaleniu, na etapie prac planistycznych mogą zgłaszać uwagi i wnioski, uczestniczyć w dyskusji publicznej. Skarżący mają także prawo do zaskarżenia studium w sytuacji, gdy uchwalony plan jest zgodny z postanowieniami Studium i bez jego zmiany nie można zmienić postanowień planu, nie ma przy tym znaczenia okoliczność kiedy uzyskali prawo własności określonej działki.

Główny zarzut wezwania sprowadza się do kwestionowania przez skarżących zapisu § 28 pkt.2a) zaskarżonej uchwały, którym wprowadzono utrzymanie istniejącej zabudowy i zakaz lokalizowania nowych budynków na terenach oznaczonych w planie symbolem R.

Rada Gminy Lutomiersk przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Stanisławów Nowy związana była ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk. W myśl art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy. Wiążący charakter ustaleń zawartych w studium potwierdza przepis art. 17 pkt. 4 (przy sporządzaniu projektu planu wójt musi uwzględniać ustalenia studium) oraz przepis art. 20 ust. 1 stanowiący, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Taka regulacja sprawia, że przy ocenie ewentualnego przekroczenia granic władztwa planistycznego postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy należy przede wszystkim badać zgodność tych postanowień z odpowiednimi postanowieniami studium. W planowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Przy dokonywaniu oceny w tym zakresie m.in. należy uwzględniać fakt, czy skarżący zgłaszali wnioski i uwagi do projektu planu lub na etapie poprzedzającym, czy uczestniczyli w dyskusji publicznej. W razie braku takich działań właściciele nieruchomości objętych planem miejscowym trudno skutecznie zarzucać organom gminy przekroczenie władztwa planistycznego, nie mogą one bowiem domniemywać zamierzeń właścicieli tym bardziej, gdy uchwalany plan jest zgodny z postanowieniami studium, obowiązującym od 2005 r.

W trakcie procedury planistycznej Skarżący nie skorzystali z możliwości wniesienia uwag na etapie procedury planistycznej. Przepis art. 15 ust. 2 pkt. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż zapisy planu mogą przewidywać zakaz zabudowy. Umieszczone w planie zakazy zabudowy wynikają z zapisów obowiązującego studium, którego ustalenia muszą zostać uwzględnione w zapisach planu. W studium tereny R, ZL, RZ, R/ZL zostały wskazane jako tereny do zachowania z zakazem zabudowy. Zakaz zabudowy na terenach rolnych wynika z racjonalnej polityki gminy. Teren oznaczony w planie symbolem R jest przeznaczeniem podstawowym zatem nie określa żadnego typu zabudowy. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznacza się inne tereny pod zabudowę np.: RM – zabudowa zagrodowa, MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, ML- zabudowa rekreacji indywidualnej.

Nie należy zgodzić się ze skarżącymi, że ustalenie na części działki 66 zakazu lokalizowania nowych budynków mieszkalnych i pozostawienia niewielkiej, nie do zagospodarowania, powierzchni o symbolu 12 MN, jest niezgodne z obowiązującym i uchwalonym uchwałą nr XXXIII/2541/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk”. W rozdziale III.10.2. pn. „Studium -Kierunki”, znajduje się zapis mówiący o ograniczonym prawie budowy wyłącznie poprzez lokalizację obiektów służących obsłudze rolnej i agroturystyce” ale nie oznacza to , że sporządzając plan nie można było takiego zakazu wprowadzić. Odnosząc się zaś do zapisu lokalizacji obiektów m.in agroturystycznych wyjaśnić należy, iż zapis ten nie był określony w studium jako nakaz wprowadzenia zabudowy agroturystycznej zatem zgodność planu ze studium została zachowana. Taki sposób ustaleń planu w odniesieniu do działki 66 położonej w Stanisławowie Nowym realizuje ustalenia określone w art. 9 ust. 4 w powiązaniu z art. 10 ust. 2 pkt. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprawdzie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest prawem miejscowym, a aktem wewnętrznym, określającym założenia polityki przestrzennej w gminie, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto tereny objęte zakazem zabudowy w planie czyli R, ZL, RZ, R/ZL znajdują się w większości w obszarach, które w opracowaniu ekofizjograficznym zakwalifikowano do kompleksów o dominujących funkcjach przyrodniczych i krajobrazowych.

Plan miejscowy jest zbiorem nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Niniejszy zapis w § 28 pkt.2a) został wprowadzony w celu ochrony przestrzeni rolnej od zabudowy na terenach oznaczonych w planie symbolem R bowiem w planie zostały wyznaczone inne tereny do zabudowy jak wskazano wyżej. Ponadto wprowadzenie w planie zakazu zabudowy na terenach rolnych jest prawnie dopuszczalne w ramach władztwa planistycznego.

W takim wypadku przyjęcie przez organ rozwiązania wynikającego w § 28 pkt.2a) nie może skutkować skutecznym zarzutem naruszenia prawa. Dodać należy, że zakaz dotyczy wszystkich działek oznaczonych w planie symbolem R położonych w gminie Lutomiersk, nie zaś tylko działki nr 66. Nie można również w tym miejscu mówić o naruszeniu zasady równości bowiem w obliczu zaskarżonej uchwały wszyscy właściciele działek na terenie oznaczonym symbolem R zostali potraktowani jednakowo. Ustawa nie nakłada obowiązku kierowania się powierzchnią jednej nieruchomości jako rolnej. Dodatkowo należy podkreślić, iż w obowiązującym do 31 grudnia 2003 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru nieruchomości skarżących również była przeznaczona na cele rolnicze zatem nowy plan w tym zakresie niczego nie zmienił.

W ocenie organu głównym zarzutem skargi jest celowość i słuszność zachowania charakteru rolnej nieruchomości skarżących. Rada Gminy działała w zakresie i na podstawie przepisów prawa z zachowaniem wymaganych procedur. Żaden przepis nie tworzył obowiązku uwzględniania żądania co do sposobu przeznaczenia określonego gruntu. Rada Gminy uchwalając plan kierowała się zasadami polityki przestrzennej oraz zapisami studium.

Poza przywołanym wyżej art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, należy odnieść się do innych przepisów tej ustawy. I tak art. 1 ust. 1 stanowi, że ustawa określa:

1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,

2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zaś ust. 2 art. 1 doprecyzowuje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego.

Przepis ten stanowi zobrazowanie tezy, że to właśnie ta ustawa reguluje materię przeznaczania terenów na określone cele oraz ustala zasady zagospodarowania i zabudowy z uwzględnieniem pewnych grup wartości podlegających uwzględnieniu w tym procesie, a m.in. wymagań ochrony środowiska. Tak więc to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przesądza o prawnej klasyfikacji terenu jak chodzi o jego przeznaczenie na dany cel, jako że z przepisu art. 14 ust. 8 tej ustawy wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma charakter normatywny, a zatem jest powszechnie obowiązujący. Jako akt prawa miejscowego wiąże i organy administracji publicznej, jak i osoby fizyczne i ich organizacje.

Dodatkowo należy wyjaśnić, iż w sąsiedztwie działki nr ewid. 66 położonej w obrębie Stanisławów Nowy znajduje się cmentarz ewangelicki. W celu ograniczenia negatywnych skutków oddziaływania na środowisko, w tym na krajobraz wyznaczono w planie 50 metrową strefę sanitarno – ochronną od istniejącego cmentarza. W strefie tej obowiązuje

zakaz lokalizacji zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych w odległości co najmniej 150 m od cmentarza. Odległość ta może być zmniejszona do 50 m (strefa sanitarna od cmentarza oznaczona na rysunku planu) pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Biorąc pod uwagę bliskość cmentarza oraz strefę ochronną, nie możliwa byłaby zabudowa na części działki nr ewid. 66 oznaczonejs symbolem R.

Ponadto w wezwaniu stwierdzono, że nieruchomości skarżących znajduje się również w obszarze objętym projektowanym Puczniewsko Grotnickim Obszarem Chronionego Krajobrazu. Obszar chronionego krajobrazu jest formą ochrony przyrody mającą na celu zapewnienie równowagi ekologicznej względnie nie zaburzonych systemów przyrodniczych danego obszaru, które pełnią rolę otulinową lub łącznikową. Niezaprzeczalnym atutem gminy Lutomiersk są jej walory przyrodniczo – krajobrazowe. Rada Gminy Lutomiersk w dniu 26 stycznia 2009 r. podjęła Uchwałę Nr XXXIII/224/09 w sprawie uzgodnienia projektu rozporządzenia Wojewody Łódzkiego w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Puczniewsko – Grotnickiego. Jednak w tym miejscu wskazać należy, że Puczniewsko - Grotnicki Obszar Chronionego Krajobrazu nie został jeszcze utworzony bowiem Wojewoda Łódzki nie wydał rozporządzenia w przedmiotowej sprawie. Projektowany Obszar Chronionego Krajobrazu obejmuje także teren gmin sąsiednich. Obszar ten wraz z terenami pól i dolin rzecznych stanowi element zachodniego pierścienia wokół Łodzi. Są to tereny na przeważającym od strony zachodniej w stosunku do Łodzi kierunku spływu mas powietrza, a więc jest to obszar dostarczający masy powietrza dla Łodzi. Analiza w/w uchwały nie prowadzi do wniosku o konieczności wprowadzenia ze względu na jej treść przeznaczenia terenów z zakazem realizacji obiektów budowlanych. Uchwała o projektowanym Puczniewsko Grotnickim Obszarze Chronionego Krajobrazu chroni walory krajobrazowe Gminy Lutomiersk, nie przewiduje jednak zakazów zabudowy terenu natomiast ustala zasady ochrony środowiska oraz ochrony przyrody.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż procedura uchwalania planu została zachowana, nie doszło też do naruszenia władztwa planistycznego Gminy w zakresie dopuszczalności przyjętych rozwiązań planu w zakresie objętym wezwaniem, w tym szczegółowych rozwiązań dotyczących zakazu zabudowy na terenach oznaczonych w planem symbolem R, w odniesieniu do obowiązującego prawa materialnego. Ponadto przedmiotowy plan badany był przez Wojewodę pod względem zgodności z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587). Organ nadzoru nie stwierdził naruszenia przepisów prawa, które mogłyby skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w trybie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustalenia przyjęte w planie są zgodne z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk. W granicy obszaru objętego planem utrzymuje się istniejące zagospodarowanie. Nowe tereny inwestycyjne zlokalizowane na obszarze objętym planem są kontynuacją istniejącej zabudowy oraz uporządkowaniem stanu istniejącego. Utrzymuje

się istniejącą zabudowę mieszkaniową i zagrodową, dopuszcza się remonty, modernizację oraz wskazuje się tereny kontynuujące istniejącą zabudowę. Przeznaczenie terenu uwzględnia dotychczasowy sposób użytkowania terenów z uwzględnieniem walorów przyrodniczych i krajobrazowych całego obszaru objętego planem. W warunkach niniejszej sprawy, skarżący nie wykazali, aby zaskarżona uchwała naruszyła ich interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym stanie rzeczy należało zająć stanowisko jak w treści uchwały.

Przewodniczący Rady
Gminy Lutomiersk

Tadeusz Rychlik