

**UCHWAŁA NR VI/28/11
RADY GMINY LUTOMIERSK**

z dnia 22 lutego 2011 r.

w sprawie załatwienia skargi na działalność Wójta Gminy Lutomiersk

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 2006r. 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 2010r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675; z 2011r. Nr 21, poz. 113) art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071; z 2001 r. Nr 49, poz. 509; z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387; z 2003 r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660; z 2004 r. 162, poz. 1692; z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524, Nr 64 poz. 565; z 2008 r. Nr 229 poz. 1539; z 2009 r. Nr 195 poz. 1501, Nr 216, poz. 1676; z 2010 r. Nr 40, poz. 230, Nr 182, poz. 1228, Nr 167, poz. 1131, Nr 254, poz. 1700; z 2011 r. Nr 6, poz. 18) **Rada Gminy Lutomiersk uchwala, co następuje :**

§ 1. 1. Uznaje się za bezzasadną skargę Pana _____ z dnia 23 listopada 2010 r. na działalność Wójta Gminy Lutomiersk w przedmiocie przekwalifikowania dróg prywatnych na publiczne oraz poszerzenie dróg w nowych planach zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w nowym planie zagospodarowania dla Babiczek, Babic i Mirosławic.

2. Uzasadnienie uchwały zawarte jest w załączniku do niej.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady, zobowiązując go do przesłania skarżącemu kserokopii niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega wywieszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Lutomiersk.

Przewodniczący Rady
Gminy Lutomiersk

Tadeusz Rychlik

Uzasadnienie

W dniu 23 listopada 2010 roku do Rady Gminy Lutomiersk wpłynęła skarga Pana – na działalność Wójta Gminy Lutomiersk w przedmiocie przekwalifikowania dróg prywatnych na publiczne oraz poszerzenia dróg w nowych planach zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w nowym planie zagospodarowania dla Babiczek, Babic i Mirosławic. Komisja Spraw Lokalnych Rady Gminy Lutomiersk po zapoznaniu się z treścią skargi i wyjaśnieniu pracownika Urzędu Gminy Lutomiersk ustaliła co następuje.

Projekt planu miejscowego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Babice i Babiczki oraz Mirosławice został sporządzony z zachowaniem wymogów proceduralnych określonych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Procedura planu została przeprowadzona zgodnie z art. 17 w/w ustawy.

Pierwszym i najwcześniejszym aktem w procesie tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającym zasady polityki przestrzennej gminy jest uchwała w sprawie studium, w którym określa się między innymi kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy, kierunki i wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, dziedzictwa kulturowego i zabytków, a także kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego. Istotne z punktu widzenia kolejności działań przy uchwalaniu planu jest to, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W przeciwieństwie do miejscowego planu, studium nie jest aktem prawa miejscowego i nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Ma ono charakter aktu kierownictwa wewnętrznego, przez co oddziałuje bezpośrednio na treść planu miejscowego oraz wpływa na sytuację prawną właścicieli. Stosownie do art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Projekt planu miejscowego uchwalony uchwałą Nr V/18/11 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 13 stycznia 2011 r. dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Babice i Babiczki w gminie Lutomiersk oraz projekt planu miejscowego uchwalony uchwałą Nr V/20/11 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 13 stycznia 2011 r. dla obszarów położonych w obrębie geodezyjnym Mirosławice w gminie Lutomiersk jest zgodny ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk”, przyjętym uchwałą Nr XXXIII/241/2005 Rady Gminy Lutomiersk z dnia 21 czerwca 2005 r. Przed podjęciem uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu Rada Gminy Lutomiersk podjęła uchwały w sprawie stwierdzenia zgodności projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Babice i Babiczki oraz Mirosławice w gminie Lutomiersk z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk”.

Plan miejscowy jest zbiorem nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń, a nie inwentaryzacją terenu dlatego bezpodstawnym jest zarzut Skarżącego: cyt. „projekt planu, nie honoruje wcześniejszych decyzji i zagospodarowania lecz je ignoruje. Nie są honorowane parametry zawarte w decyzjach dotyczących działek przy drogach, które według planu mają być poszerzone - np. linie, w których należało realizować ogrodzenia, przyłącza (skrzynki, studzienki) gazowe, elektryczne i wodociągowe.”

Projekty planów zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniają wymagania ładu przestrzennego czyli takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe i kulturowe. Plan miejscowy 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. Każda działka budowlana musi mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej i możliwość doprowadzenia uzbrojenia w urządzenia infrastruktury technicznej dla obsługi obiektów budowlanych. Zgodnie z § 6 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi

publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999r, Nr 43, poz. 430 z późn. zm.), szerokość drogi w liniach rozgraniczających powinna zapewniać możliwość umieszczania elementów drogi urządzeń z nią związanych wynikających z ustalonych docelowych transportowych i innych funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych. Projekt planu znajduje swoje odzwierciedlenie w przyjętym studium, które określa podstawowe uwarunkowania rozwoju oraz cele polityki przestrzennej.

Zdaniem Skarżącego projekt planu zakłada powszechną likwidację nasadzeń. Stwierdzenie to jest niezgodne z prawdą gdyż na terenie gminy znajdują się obszary i obiekty środowiska przyrodniczego szczególnie cenne oraz objęte indywidualnymi aktami prawnymi: rezerваты przyrody, pomniki przyrody, parki, skwery, obszary chronionego krajobrazu a także inne wartościowe elementy środowiska przyrodniczego co znajduje odniesienie w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk.” Projekty planów ustalają jako wiodącą na obszarze objętym planem funkcję zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rekreacji indywidualnej. Ustalają również tereny rolnicze, lasów, łąk, zabudowy zagrodowej, produkcyjnej, składów i magazynów, wód powierzchniowych. Zdaniem Skarżącego „sprzeczna ze Studium jest projektowana likwidacja dróg wewnętrznych, w szczególności Bukowej. W rozdziale III.5.2 Studium zapisano bowiem, że w stosunku do układu komunikacyjnego pozostawia się dotychczasową siatkę układu drogowego z możliwością rozbudowy o drogi niższego rzędu, w tym drogi publiczne dojazdowe i wewnętrzne oraz niepubliczne drogi wewnętrzne, przy czym drogi wewnętrzne należy kształtować jako jednojezdniowe o szerokości drogi 6,0 – 7,0 m.” Odnosząc się do w/w zarzutu należy stwierdzić, iż sposób zapisów w tekście Studium, dotyczących układu drogowego, jest jedynie wskazaniem, które zostało rozpatrzone podczas sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zapis zaproponowany w tekście planu uwzględnia wskazania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lutomiersk dotyczące układu drogowego oraz obowiązujące przepisy odrębne i uzyskane podczas procedury sporządzania ww. planu wymagane prawem uzgodnienia i opinie.

Zasadniczym elementem struktury funkcjonalno-przestrzennej terenu jest układ komunikacyjny. Zaproponowany w projektach planów, system komunikacji jest spójnym i całościowym rozwiązaniem. Ustala również sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu, zasady kształtowania zabudowy oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Projekt planu ustala 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. 15 ust. 2 pkt. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji infrastruktury technicznej. Powyższy przepis wskazuje na konieczność określenia zasad obsługi komunikacyjnej działek budowlanych. Przy ustalaniu rozwiązań komunikacyjnych w projektach planów miejscowych należy zwrócić uwagę na kategorie wyznaczanych dróg. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Droga wewnętrzna nie stanowi drogi publicznej, a tym samym inwestycji celu publicznego. W projektach planów obsługę komunikacyjną zaprojektowano z dróg publicznych. Dla dróg oznaczonych symbolem D (dojazdowych) szerokość ulicy w liniach rozgraniczających o przekroju jednojezdniowym ustalono na 10,0 m zgodnie z Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999r, Nr 43, poz. 430 z późn. zm.).

Przepis art. 21 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia zaś z art. 64 ust. 3 wynika, iż własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, działania gminy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny uwzględniać m.in. prawo własności i potrzeby interesu publicznego. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007r., Nr 19, poz. 115 ze zm.) budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie dróg wewnętrznych oraz zarządzanie nimi należy do zarządcy terenu, na

którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu. W związku z powyższym, wyznaczanie w planie miejscowym obsługi komunikacyjnej dla dużych obszarów zarówno mieszkaniowych, usługowych za pomocą dróg wewnętrznych, może w przyszłości doprowadzić do powstawania konfliktów społecznych, a także utrudnić realizację inwestycji lokalnych na tych terenach. Przeznaczenie gruntów prywatnych, służących obsłudze komunikacyjnej wielu działek budowlanych, pod drogi wewnętrzne bez zgody właścicieli, narusza przede wszystkim interes prawny właścicieli nieruchomości (art. 140 KC). Nakładanie obowiązku wykonania dróg wewnętrznych na gruntach prywatnych może spowodować naruszenie interesu prawnego właścicieli nieruchomości. Realizacja drogi wewnętrznej nie jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) wobec tego nie podlega regulacjom prawnym, które dotyczą postępowania wywłaszczeniowego. Oparcie obsługi komunikacyjnej w projektach planów na drogach wewnętrznych, co wynika z treści skargi Skarżącego stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa i nie sprzyja prawidłowym rozwiązaniom komunikacyjnym. Zatem w planie istnieje konieczność zapewnienia dostępu do każdej działki budowlanej poprzez drogę publiczną z zachowaniem minimalnych parametrów dróg publicznych. Projekt planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Babice i Babiczki oraz Mirosławice w Gminie Lutomiersk spełnia wymogi obowiązujących przepisów.

Zdaniem Skarżącego w wyniku uchwalenia planu dojdzie do ingerencji w prawo własności. Stanowisko takie sprzeczne jest, jak wskazano wyżej z przepisami prawa. Przyjęte rozwiązania są niezbędne do realizacji ustaleń planowych, a co więcej dopuszczalne na podstawie przepisów prawa. Ustalenia miejscowego planu kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Stanowisko takie wynika z art. 140 k.c., który stanowi, że „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

Projekty planów są zgodne z ustaleniami studium i nie zawierają błędów zarzucanych przez Skarżącego, a wątpliwości co do wyboru wykonawcy są niezasadne bowiem wybór wykonawcy przeprowadzony był w postępowaniu przetargowym. Wykonawca przed przystąpieniem do przetargu zapoznał się z przepisami prawnymi oraz stanem faktycznym. Przykład przytoczony w skardze jest niezasadny bowiem poza obszarem opracowania planu, czyli na terenie gminy Aleksandrów Łódzki, znajduje się istniejąca droga oznaczona w planie symbolem KDD o przebiegu wskazanym jako informacja na rysunku planu dla obrębu geodezyjnego Babiczki.

Odnosząc się do złożonych przez Skarżącego uwag do projektu planu, w piśmie z dnia 15.06.2010 r., organ w piśmie z dnia 16.11.2010 r. przekazał informację o sposobie rozpatrzenia uwag wraz z odniesieniem się do wszystkich zastrzeżeń. Ponadto nie jest prawdą, że poruszane kwestie przez Skarżącego podczas dyskusji publicznej były przez Wójta ignorowane bowiem Wójt każdy problem przyjął do wiadomości, a także każdorazowo odpowiadał.

Twierdzenie Skarżącego, że Wójt Gminy Lutomiersk naraża Gminę Lutomiersk na wymierne straty finansowe jest stwierdzeniem bezprzedmiotowym i nieprawdziwym. Proces realizacji ustaleń planu jest procesem wieloletnim o nieokreślonym horyzoncie czasowym, szeroko uwarunkowanym. Zarówno wydatki jak również wpływy do budżetu mogą rozkładać się na przestrzeni wielu lat. Inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, ujęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w obrębach geodezyjnych Babice i Babiczki oraz Mirosławice w Gminie Lutomiersk, należące do zadań własnych gminy, zostały oszacowane w prognozie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego i obejmują: wydzielenie i wykup terenu pod nowe drogi gminne, bądź poszerzenie istniejących; budowę nawierzchni jezdni, chodników na drogach gminnych; uzbrojenie terenu w sieć wodociągową, gazową, kanalizację deszczową i sanitarną, sieć oświetlenia ulicznego.

Środki finansowe na te cele będą pochodzić ze środków własnych gminy ustalanych w poszczególnych budżetach na dany rok oraz z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Omawiane nakłady inwestycyjne równoważone będą w części poprzez wzrost wpływów do budżetu w wyniku

realizacji planu. Dochodem gminy, który może zostać wykorzystany na realizację w/w inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, będzie więc również tzw. „renta planistyczna”, płacona na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem w/w projektów planów miejscowych oraz zwiększony podatek od nieruchomości i od czynności cywilnoprawnych.

Finansowanie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy jest uzależnione od zdolności finansowej gminy i będzie określone w wieloletnich planach inwestycyjnych, stanowiących załączniki do uchwał budżetowych w kolejnych okresach czasowych.

Zasady finansowania w/w inwestycji odbywać się będą zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, poprzez wydatki inwestycyjne z budżetu gminy zgodnie z uchwałami budżetowymi. Proces realizacji ustaleń planu jest procesem wieloletnim o nieokreślonym horyzoncie czasowym zatem rozwiązania przedstawione w planie są rozwiązaniami docelowymi do realizacji po uzyskaniu zgody od właścicieli działek.

Biorąc pod uwagę powyższe na podstawie art. 229 pkt. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Rada Gminy Lutomiersk rozpatrzyła skargę Pana uznając ją za bezzasadną.

Przewodniczący Rady
Gminy Lutomiersk

Tadeusz Rychlik