

UCHWAŁA NR XIX/303/2019
RADY GMINY TARNOWO PODGÓRNE

z dnia 19 grudnia 2019 r.

w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. oraz uchwałą Nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. zmienioną uchwałą Nr LXXI/936/2014 z dnia 23 września 2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 5) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) Rada Gminy Tarnowo Podgórne, uchwala, co następuje:

§ 1. Odmawia się uwzględnienia wezwania z dnia 12 listopada 2019 r. wniesionego przez
prezentowaną przez radcę prawnego , usunięcia naruszenia prawa:

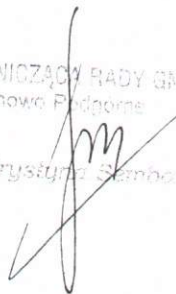
- 1) uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Lusówku – część Centrum A (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r., poz. 927),
- 2) uchwałą Nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnowo Podgórne, zmienioną uchwałą Nr LXXI/936/2014 z dnia 23 września 2014 r.,

- z przyczyn podanych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA RADY GMINY
Tarnowo Podgórne
mgr Krystyna Sarnowska



Uzasadnienie

Pismem z dnia 8 listopada 2019 r. (wpływ do urzędu – 12 listopada 2019 r.) reprezentowana przez radcę prawnego, wezwwała Radę Gminy do usunięcia naruszenia prawa w uchwale nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. oraz w uchwale nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r., zmienionej uchwałą nr LXXI/936/2014 z dnia 23 września 2014 r., w części tych aktów, tj. co do nieruchomości stanowiącej działkę nr 243/7, obręb Lusówko.

Jednocześnie Wzywająca wniosła o:

-zmianę uchwały nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. w ten sposób, że Organ przeznaczy działkę nr 243/7, o powierzchni 15,7840 ha na zabudowę jednorodzinną w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym,

-zmianę uchwały nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. w ten sposób, że Organ przeznaczy działkę nr 243/7, o powierzchni 15,7840 ha na zabudowę jednorodzinną w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym.

Ww. aktom prawnym zarzucono rażące naruszenie przepisu art. 8 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w postaci istotnego naruszenia zasad sporządzania studium i planu miejscowego poprzez niezgodne z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenie prawa własności nieruchomości, wskazując, że nieruchomość będąca własnością Wzywającej, stanowiąca działki nr 243/5, 243/6, i 243/7, obręb Lusówko, w niespełna 1% została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (działka nr 243/6), a pozostała część pod zalesienie (działka nr 243/7) i drogę (działka nr 243/5).

W odpowiedzi na argumenty zawarte w uzasadnieniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa organ administracji wskazuje co następuje:

Prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, nie jest prawem bezwzględny i doznaje określonych ograniczeń. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Na mocy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy została upoważniona do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze Gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6 ust. 2 pkt 1).

Współkształtowanie przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa treści prawa własności stanowi przewidziane w art. 140 Kodeksu Cywilnego przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa, poddając korzystanie z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 1999r., IV SA 1670/97, LEX nr 48740). Wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści prawa własności nieruchomości jest głównym atrybutem władztwa planistycznego gminy. Zarówno miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Lusówku – część Centrum A, zatwierdzony uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r., jak i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Tarnowo Podgórne, przyjęte uchwałą Nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. z późn. zm., zmienioną uchwałą Nr LXXI/936/2014 z dnia 23 września 2014 r., będące przedmiotem niniejszego postępowania zostały sporządzone i uchwalone na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami i nie naruszają konstytucyjnej zasady ochrony własności czy też zasady proporcjonalności wynikającej z art. 8 ust. 1 Kodeksu

postępowania administracyjnego.

Brak możliwości zrealizowania przez właścicielkę nieruchomości planowanej przez nią inwestycji nie oznacza, że ustalenia planu miejscowego pozbawiają ją uprawnień związanych z prawem własności. Rozwiązania przewidziane w planie miejscowym są skutkiem wyważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, a także uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, wymagań ochrony środowiska, walorów krajobrazowych czy potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej. Celem opracowania planu miejscowego jest ustalenie zagospodarowania terenu zgodnie z polityką wyznaczoną w Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz z uwzględnieniem specyfiki danego miejsca, a nie stworzenie ram prawnych dla realizacji zamierzonego przez inwestora przedsięwzięcia. Kalkulacje ekonomiczne, którymi kieruje się inwestor w żaden sposób nie mogą być wyznacznikiem dla zabudowy i zagospodarowania terenu. Poszanowanie prawa własności, a także zasada proporcjonalności, na której Wzywająca opiera wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, nie stanowi kluczowego kryterium przy ustalaniu przeznaczenia nieruchomości, a jest jedynie jednym z wielu elementów podlegających uwzględnieniu w procesie planowania przestrzennego. Jak wynika z treści art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w procesie planistycznym ustawodawca nakazał uwzględniać również inne uwarunkowania niż prawo własności wartości, w tym m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, walory ekonomiczne przestrzeni, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa czy potrzeby interesu publicznego.

W konsekwencji sporządzenie dokumentów planistycznych takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego następuje według wytycznych zawartych w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wymaga uwzględnienia szeregu uwarunkowań.

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w Lusówku – część Centrum A, zatwierdzonym uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r., działka nr 243/7 położona w Lusówku znajduje się na terenie zalesień, oznaczonym na rysunku planu symbolem 1RL. Ustalenia planu miejscowego nie naruszają prawa własności, a jedynie określają sposób ich wykonywania.

Mając na uwadze ustawowy zakres uwarunkowań branych pod uwagę przy sporządzaniu planu miejscowego w odniesieniu do przedmiotowej działki nr 243/7, obręb Lusówko, stwierdzić należy, że:

- działka znajduje się na terenie cennym przyrodniczo i krajobrazowo – bezpośrednie sąsiedztwo lasu i pól uprawnych oraz sąsiedztwo prawnie ustanowionego Obszaru Chronionego Krajobrazu Rynny Jeziora Lusowskiego i rzeki Samy – ustalenie przeznaczenia terenu jako zalesienia chroni grunty cenne przyrodniczo oraz realizuje zasadę ochrony gruntów rolnych i leśnych,

- działka położona jest w oddaleniu od istniejącej zabudowy, poza terenem zwartej jednostki osadniczej wsi Lusówko – wprowadzenie tam zabudowy naruszy ład przestrzenny oraz walory krajobrazowej tej części wsi,

- zgodnie z informacjami udzielonymi przez Powiatowego Konserwatora Zabytków na etapie sporządzania planu miejscowego część działki znajduje się w strefie stanowisk archeologicznych, co wskazane zostało również na rysunku planu miejscowego – ustalone przeznaczenie jako zalesienia nie narusza zasad dziedzictwa kulturalnego,

- dojazd do nieruchomości stanowi droga o złych parametrach i stanie technicznym (częściowo polna); w sytuacji wprowadzenia zabudowy mieszkaniowej konieczna byłaby również rozbudowa infrastruktury technicznej (sieć energetyczna, wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa), która wymaga znacznych nakładów finansowych, przez co analizy ekonomiczne w tym przypadku również nie przedstawiają się korzystnie.

Ponadto, biorąc pod uwagę, że w miejscowości Lusówko, wyznaczonych jest ponad tysiąc działek budowlanych, które wciąż pozostają niezainwestowane, aktywowanie kolejnych terenów mieszkaniowych obiektywnie było nieracjonalne.

W odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. dodać należy, że organy Gminy były i są związane ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,

zatwierdzonego uchwałą Nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. z późn. zm., które wskazało dla przedmiotowej działki nr 243/7, obręb Lusówko, kierunek zalesienia. Wynika to wprost z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Z kolei w odniesieniu do zaskarżonej uchwały Nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. (z późn. zm.) w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnowo Podgórne dodatkowo należy zwrócić uwagę na znowelizowany art. 10 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy, który nakazuje uwzględniać w studium uwarunkowania wynikające również z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:

- a)analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,
- b)prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego,
- c)możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
- d)bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Zatem organy Gminy, rozstrzygając o kierunkach zagospodarowania przestrzennego nieruchomości związane są również wynikami analiz ekonomicznych, środowiskowych czy społecznych. Aktualne wyniki bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w Gminie Tarnowo Podgórne wskazują, że chłonność terenów wyznaczonych w studium pod zabudowę mieszkaniową (o taką funkcję wnosiła właścicielka w odniesieniu do działki nr 243/7, obręb Lusówko) znacznie przewyższa zapotrzebowanie, co w konsekwencji uniemożliwia aktywowanie nowych terenów przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Rada gminy może ustalać w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenów, które może nie odpowiadać ich właścicielom, z zastrzeżeniem, że przeznaczenie takie nie może być dowolne, ale oparte na racjonalnych przesłankach wynikających z art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To samo dotyczy kierunków zagospodarowania przestrzennego wskazywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w przypadku którego zastosowanie mają również uwarunkowania wskazane w art. 10 ust. 1 ww. ustawy. Przyjęcie, że prawo własności pozbawia gminę kompetencji do zmiany przeznaczenia gruntów ze względu na potrzeby właściciela, gdyż właściciel sprzeciwia się temu, podważyłoby kompetencje gminy do kształtowania polityki przestrzennej.

Przedmiotowy plan miejscowy zatwierdzony uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. w niczym nie narusza interesu Skarżącej albowiem możliwość w sposób władanie gruntem nie uległa zmianie w stosunku do stanu faktycznego i prawnego sprzed jego uchwalenia. Z całą pewnością nie doszło w tym wypadku do nadużycia władztwa planistycznego.

Wskazać bowiem należy, że przed uchwaleniem zaskarżonego planu miejscowego, jak również obecnie, działka nr 243/7, obręb Lusówko, stanowiła grunt rolny, co potwierdza również wypis z rejestru gruntów, zgodnie z którym stanowi ona grunty orne RV i RVI. Nieruchomość nie posiadała prawa zabudowy.

Plan miejscowy nie ogranicza, ani nie uniemożliwia Skarżącej korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. W ww. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonym uchwałą XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. nie ustalono tymczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości, w związku z tym teren może być wykorzystywany w sposób dotychczasowy, o ile jest użytkowany zgodnie z przepisami odrębnymi, w szczególności ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawem budowlanym.

Nie można zgodzić się również z twierdzeniami Skarżącej, że ustalenie przeznaczenia działki nr 243/7, obręb Lusówko, jako teren zalesień wynikało z tego, że „mieszkańcy (właściciele działek budowlanych) chcieliby korzystać z terenów zielonych mających znajdować się na należących do Skarżącej nieruchomości”, co poprawiłoby z pewnością ich komfort życia w tej okolicy.

Podkreślić należy, że zalesienia zaprojektowane na przedmiotowej nieruchomości, jako alternatywa do

faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości jako gruntu rolnego, nie zostały ustanowione w kategorii terenów publicznych. Plan nie stanowi o ogólnodostępności terenów. Nieruchomość pozostaje nadal prywatną własnością Skarżącej.

Nie można żądać ochrony prawnej własności ponad to, co przewiduje art. 64 Konstytucji RP i w ślad za nim art. 140 Kodeksu cywilnego oraz art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Wszystkie ww. przepisy ustawowe wprowadzają ograniczenie własności w ramach dopuszczalnych prawnie granic przewidzianych w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazać należy, że ograniczenia, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli mieszczą się w przyznanych ustawowo ramach – co ma miejsce w przedmiotowej sprawie – nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Organy planistyczne gminy, w toku sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie naruszyły przysługującego im władztwa planistycznego, rozumianego jako uprawnienie organów planistycznych gminy do kształtowania przeznaczenia terenów, zgodnie z obowiązującymi zasadami ustawowymi i konstytucyjnymi. Uwzględnienie w planowaniu przestrzennym prawa własności, nie oznacza zakazu kształtowania przez organy planistyczne gminy sposobu wykonywania tego prawa. Pomimo ograniczenia prawa własności do ustalenia przeznaczenia działki nr 243/7, obręb Lusówko, jako teren zalesień, bądź użytkowania go w sposób dotychczasowy (rolniczy), nie doszło do naruszenia istoty tego prawa. Ograniczenie to mieści się w ramach ustawowego upoważnienia dla organów planistycznych gminy do kształtowania prawa własności w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XXXVIII/610/2017 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 24 stycznia 2017 r. oraz uchwałą Nr XII/134/2011 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 21 czerwca 2011 r. zmienioną uchwałą Nr LXXI/936/2014 z dnia 23 września 2014 r., wniesionego przez

reprezentowaną przez radcę prawnego

PRZEWODNICZĄCA RADY GMINY
Tarnowo Podgórne
mgr Krzysztof Szmajda