



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 października 2013 r.

Poz. 5913

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I-4131.1.446.2013.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 października 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVI/432/2013 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 24 września 2013 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Karłowice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 24 września 2013 roku Rada Miejska w Swarzędzu podjęła uchwałę nr XLVI/432/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Karłowice.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 2 października 2013 roku.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (*t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594*) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.*) w związku z uchwałą nr XLV/275/2009 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 25 sierpnia 2009 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Karłowice (pow. ca. 482 ha).

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

W dniu 21 października 2010 roku weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871). Na mocy art. 4 ust. 2 tej ustawy do planów miejscowych oraz studiów, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ww. ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W przypadku przedmiotowego planu uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia podjęto w dniu 25 sierpnia 2009 r., a zatem zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ww. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Podkreślenia wymaga, iż z przyjętego w powszechnym rozumieniu znaczenia pojęcia „zgodności” danego aktu z innym wynika, że badanie zgodności planu z ustaleniami studium winno być czynnością znacznie bardziej restrykcyjną niż stwierdzenie, że plan nie narusza ustaleń studium.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma natomiast stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. II OSK 466/11 z dnia 19 maja 2011 roku).

Mając powyższe na względzie, w odniesieniu do przedmiotowego planu stwierdzić należy, że przeznaczenie części obszaru objętego planem, ustalone jako „tereny rolne”, oznaczone symbolami R10, R11, R12, R13 i R14 - jest niezgodne z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz. Na wyrzysie z ww. studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, omawiana część obszaru objętego planem oznaczona jest bowiem symbolem I.99.US, co oznacza, że przeznaczona jest pod „tereny usług sportu i rekreacji”.

Biorąc pod uwagę fakt tak ściśle określonych ustaleń dokonanych w studium (z podstawowym kierunkiem nie związanym z rolnictwem) oraz całkowicie odmienne sposoby użytkowania terenów usług sportu i rekreacji od terenów rolnych, związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, stwierdzam, że zgodność planu ze studium nie została zachowana.

Powyższa sytuacja stanowi zatem istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 ustawy w odniesieniu do obowiązku stwierdzenia przez radę gminy zgodności planu z ustaleniami studium.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy §4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587, zwanym dalej rozporządzeniem), na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania

W odniesieniu do omawianego planu organ nadzoru stwierdził, że w przepisie §40 ust. 3 pkt 2 badanej uchwały, dla terenu zieleni nieurządzonej, oznaczonego symbolem Z4, dopuszczono jednocześnie zmianę jego przeznaczenia na teren drogi publicznej klasy Z.

W takim stanie rzeczy ustalenia planu umożliwiają zagospodarowanie ww. terenu w sposób całkowicie odmienny niż wynika to z ich podstawowego przeznaczenia. Dodać należy, że prawdopodobieństwo realizacji drogi zamiast terenu zieleni jest tym większe, że przepisem §40 ust. 3 pkt 1 uchwały wskazano teren Z4 jako mogący służyć do obsługi komunikacyjnej przyległego terenu RM1.

Tak sformułowane ustalenia powodują naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz §4 pkt 1 rozporządzenia, w odniesieniu do przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów.

Zaznaczyć należy, że akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (przepis art. 1 ust. 1 ustawy) – prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem użytkowania takich terenów.

Wyjaśniam w tym kontekście, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, jak i regulujących szczegółowo zakres projektu planu przepisów rozporządzenia odnoszących się do sposobu określania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2551/11 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. IV SA/Po 978/12).

Biorąc pod uwagę indywidualny charakter każdego aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w kontekście przedstawionych powyżej uwarunkowań i ustaleń omawianej uchwały, stwierdzić należy, że alternatywne możliwości przeznaczenia terenu pod zielen bądź pod drogę publiczną, powodują naruszenie przepisu art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy w odniesieniu do terenu Z4.

W kontekście poruszanych powyżej zagadnień, związanych z jednoznacznym ustaleniem w planie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów, w wątpliwość poddać należy ponadto, zawarte w przepisie §37 pkt 3 uchwały, dopuszczenie „zmiany funkcji budynków na funkcję usług nieuciążliwych w tym handlu i gastronomii oraz zamieszkania zbiorowego” na terenie oznaczonym symbolem UR1, którego przeznaczenie ustalono jako „tereny zabudowy usług rolnictwa”.

Na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w §4 pkt 6 rozporządzenia, na mocy którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Zgodnie z przepisem §36 pkt 7 badanej uchwały, na terenach sportu i rekreacji, oznaczonych symbolami US3, US5 i US6 dopuszczono m. in. lokalizację wiat i altan. ww. obiektów nie ustalono dopuszczalnej wysokości i geometrii dachów, nie wyznaczając ponadto wskaźnika intensywności zabudowy (względnie wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu) oraz linii zabudowy (w szczególności dla terenu US6, posiadającego bezpośrednią styczność z wyznaczonymi w planie drogami wewnętrznymi), w związku z czym naruszono cytowane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz  $\square$   $\square$  4 pkt 6 rozporządzenia.

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych przepisem art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy jest uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w ww. przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie na danym terenie nowej zabudowy rodzi więc obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, nie różnicując jej przy tym pod względem hierarchii ważności, rodzaju i specyfiki.

Zauważyć dodatkowo należy, że z zapisów planu odnoszących się do terenów US3, US5 i US6 nie wynika wprost czy możliwości ich zabudowy ograniczają się wyłącznie do dopuszczenia obiektów wymienionych przepisem §36 pkt 7 uchwały czy też, w związku z ich ogólnym przeznaczeniem jako „terenów sportu i rekreacji”, możliwa jest także inna zabudowa kubaturowa, związana z tymi funkcjami, dla której – w takiej sytuacji – także wymagane byłoby określenie wszystkich parametrów i wskaźników wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy (w planie brakuje literalnego zakazu realizacji takiej zabudowy).

Na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wśród których, wg przepisu §4 ust. 9 rozporządzenia, winno określić się m. in. układ komunikacyjny, czy też warunki powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

Zapisy ocenianego planu nie zawierają żadnych rozwiązań w ww. zakresie w odniesieniu do terenów: US3, US5 i WZ1, na których dopuszczono zabudowę, a które nie posiadają bezpośredniego dostępu do dróg wyznaczonych w planie. W odniesieniu do terenów US3 i US5 ustalono co prawda „obsługę komunikacyjną poprzez zjazdy z dróg wewnętrznych” (przepis §36 pkt 9 badanej uchwały), co jednak jest ustaleniem bezprzedmiotowym i błędnym z uwagi na fakt, że – jak wskazano powyżej – tereny te nie mają dostępu do takich dróg.

Zgodnie z przepisem §8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W odniesieniu do omawianego planu organ nadzoru stwierdził, że ww. przepis rozporządzenia został naruszony w ten sposób, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu MN1 wyznaczona została na rysunku planu niezgodnie z ustaleniami zawartymi w przepisie §28 pkt 5 lit. a uchwały: w tekście planu ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy od linii rozgraniczającej dróg publicznych na 6,0 m, co

nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku, gdzie linia zabudowy wyznaczona jest wyłącznie w odległości 8 m od przyległego terenu drogi KDZ1.

W świetle powyższego, organ nadzoru stwierdza, że w jego ocenie przepisy przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, co skutkuje koniecznością wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Piotr Florek