



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 stycznia 2016 r.

Poz. 649

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.7.2016.5 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ((Dz. U. 2015 r. poz. 1515.)

#### **orzekam**

nieważność Uchwały Nr XV/89/15 Rady Miasta Luboń z dnia 17 grudnia 2015 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Luboń „Tereny po WPPZ” – etap I- ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XV/89/15 Rady Miasta Luboń z dnia 17 grudnia 2015 roku w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Luboń „Tereny po WPPZ” – etap I- została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 grudnia 2015 r.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późniejszymi zmianami).

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

W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam co następuje:

Zgodnie z 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 r. 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, w oparciu o ustalenia zawarte w załączniku graficznym do planu, stwierdzam, że dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych jako 1U, 5U, terenów zabudowy mieszkaniowo - usługowej oznaczonych jako 1MW/U, 2MW/U, 3MW/U, 4MW/U, 5MW/U oraz terenu zabudowy produkcyjno – usługowej oznaczonej symbolem 3P/U - dopuszczono jednocześnie odmienne przeznaczenie ich części, wyznaczając na nich „strefy rezerwy terenu pod komunikację”.

W takim stanie rzeczy ustalenia planu umożliwiają zagospodarowanie ww. części terenu w sposób całkowicie odmienny, niż wynika to z ich podstawowego przeznaczenia.

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 (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 umożliwi 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).

Ponadto należy podkreślić, że przepis art. 15 ustawy nie przewiduje możliwości określenia przeznaczenia terenu jako rezerwy na konkretny cel, tym samym takie określenie w planie jest niedopuszczalne zwłaszcza w przypadku, gdy prowadzi do niejasności i wątpliwości interpretacyjnych w kwestii zasadniczej jaką jest przeznaczenie danego terenu i możliwość jego zagospodarowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Wr 126/15).

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 terenów zabudowy, terenów zabudowy mieszkaniowo - usługowej oznaczonych i terenów zabudowy produkcyjno – usługowej bądź pod drogę publiczną, powodują naruszenie art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy w odniesieniu do omawianej części terenu 1U, 5U, 1MW/U, 2MW/U, 3MW/U, 4MW/U, 5MW/U, 3P/U.

Dodać ponadto trzeba, iż stworzona w planie możliwość „alternatywnego” przeznaczenia terenu pod drogę publiczną niesie za sobą konsekwencje w postaci uzyskania przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego prawa do podejmowania działań związanych z wywłaszczeniem nieruchomości, regulowanego w przepisach odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami, co nie może mieć miejsca w sytuacji gdy plan nie przewiduje lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z uwagi na powyższe okoliczności, tym istotniejsze jest takie ustalenie w planie przeznaczenia terenu, które w sposób jednoznaczny wskazuje na wynikające z niego, w sposób bezpośredni i pośredni, prawa i obowiązki odbiorców planu.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zapisy § 16 ust. 2 uchwały, zgodnie z którymi *„Na terenie 1U w strefie terenu pod komunikację, dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie zgodnie z ustaleniami planu, do czasu modernizacji drogi wojewódzkiej 430”* budzą poważne wątpliwości interpretacyjne i wprowadzają w błąd przyszłych adresatów ustaleń planu, w zakresie możliwości przyszłego zagospodarowania tego terenu. Przepis stanowi bowiem, że przeznaczenie podstawowe - zabudowa usługowa, która dla terenu oznaczonego jako 1U została ustalona w § 6 ust. 6 pkt 1 uchwały, może stanowić tylko tymczasowy sposób zagospodarowania. Docelowo teren ten został przeznaczony pod komunikację.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem), 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.

Stwierdzam, że zasadę sporządzania planu, określoną w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia naruszono na skutek braku określenia zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenu ogrodów działkowych oznaczonych symbolem 1ZD. W § 6 ust. 14 pkt 2 uchwały dla ww. terenów dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wyjaśniam, że ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Z 2014 r. poz. 40 ze zm.), w art. 2 pkt 5 definiuje pojęcie rodzinnego ogrodu działkowego jako „wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego (...)”. Nadmieniam też, że w art. 2 pkt 2 i 3 przywołanej ustawy zawarto definicję dla „działki” i „terenu ogólnego”.

W art. 13 ust. 1 pkt. 1, 2 zawarto ustalenia dotyczące parametrów obiektów, które można lokalizować na terenie działki. Ustawa nie określa szczegółowych zasad zagospodarowania terenów ogólnych wchodzących w skład rodzinnego ogrodu działkowego. Jednak na podstawie przepisu art. 2 pkt. 9 definiującego pojęcie infrastruktury ogrodowej można wysnuć wniosek, że na terenie ogólnym możliwa jest lokalizacja budynków innych niż altany i budynki gospodarcze, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1, 2. Należy również dodać, że w treści planu nie wprowadzono zakazu zabudowy na terenach ogólnych, mogącego przesądzić o ewentualnym braku konieczności wyznaczenia wskaźników zagospodarowania terenu o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji brak wyraźnie określonego w planie zakazu zabudowy (w tym przypadku: budynkami) na terenach ogólnych, które zgodnie z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych mogą wchodzić w skład terenu ogrodów działkowych oznaczonych jako 1ZD, przy jednoczesnym braku określenia parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu dla tychże budynków skutkuje naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaznaczam, że z uchwały nie wynika wprost czy teren oznaczony symbolem 1ZD (teren ogrodów działkowych) stanowi teren rodzinnego ogrodu działkowego, co uniemożliwia w sposób niepodlegający wątpliwości zastosowanie przepisów wspomnianej wyżej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Ponadto ogólne odniesienie w zakresie lokalizacji obiektów budowlanych do „obowiązujących przepisów” bez ich konkretyzacji budzi znaczne wątpliwości interpretacyjne.

W obowiązującym prawodawstwie pewne regulacje, w których przywołuje się parametry zabudowy takich obiektów jak np. wolno stojące parterowe budynki rekreacji indywidualnej ujęte są w sposób ogólny w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.). Art. 29 wymienia obiekty budowlane, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Celem tej regulacji jest więc jedynie wskazanie i rozróżnienie jakiego rodzaju obiekty i o jakiej charakterystyce nie wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, jednak w przepisach tych nie określa się np. wysokości czy geometrii dachu tych obiektów, których wyznaczenie jest obligatoryjne na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu. Z przepisu art. 29 Prawa Budowlanego nie można też wywodzić, że zakazuje się sytuowania obiektów o powierzchniach większych niż np. 35 m<sup>2</sup> w odniesieniu do wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej. Sytuowanie takich obiektów jest bowiem możliwe, jeżeli umożliwia to plan miejscowy, jednakże pod warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

Zauważyć należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje 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 bądź rozbudowy istniejących obiektów, czy też brak wyraźnego zakazu zabudowy na terenach o przeznaczeniu jednoznacznie związanym z różnymi formami zabudowy rodzi obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i § 4 pkt 6 rozporządzenia.

W dniu 1 lipca 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446), która w art. 5 wprowadziła zmiany do art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na obowiązkowym ustaleniu w planie miejscowym liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Na mocy art. 8 ust. 1 tej ustawy do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, stosuje się przepisy dotychczasowe. W przypadku przedmiotowego planu należało zastosować przepisy dotychczasowe, ponieważ uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia podjęto w dniu 07 marca 2013 r., a pierwsze wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu odbyło się w terminie od 09 września 2013 r. do 30 września 2013 r. Uchwałodawca zdecydował się ustalić w planie normatywnych miejsc postojowych zaopatrzonych w kartę postojową.

W § 11 ust. 3 pkt 4 lit. b uchwały ustalono nakaz zapewnienia odpowiednio: „dla terenu 4U: 50 stanowisk / 1000 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, w tym 2 dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową”.

Stwierdzam, że ww. zapisy stoją w sprzeczności z przepisami art. 12a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.), zgodnie z którymi stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż 3 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100.

W świetle powyższych okoliczności należy podkreślić, że plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), a zatem pozostawać powinien w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są bowiem zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Tak więc regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny. Nadmienić można w tym przypadku, że stanowisko takie znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, a podzielił je m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, stwierdzając w wyroku Sygn. akt II SA/Po 620/13 z dnia 15 października 2013 r., że „ustawodawca nie przyznał organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania rozwiązań zawartych w ustawach. Tym samym organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP”.

Ponadto wskazuję na problemy interpretacyjne dotyczące ustalonej geometrii dachów w odniesieniu do terenu oznaczonego jako 3MW/U. W § 6 ust. 5 pkt 4 dla terenów 1MW/U, 2MW/U, 3MW/U, 4MW/U, 5MW/U ustalono dachy strome. W § 11 ust. 2 pkt 11 lit. a uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dotyczące geometrii dachu stromego na terenach zabudowy mieszkaniowo-usługowej ale tylko w odniesieniu do terenów oznaczonych jako 1MW/U, 2MW/U, 4MW/U, 5MW/U, natomiast w § 11 ust. 2 pkt 11 lit. b dla terenu 3MW/U zawarto dopuszczenie zastosowania dachu płaskiego, pomijając ustalenie w nawiązaniu do § 6 ust. 5 pkt 4 szczegółowych parametrów dachu stromego dla tego terenu.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z § 7 pkt 1 rozporządzenia 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), projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego.

Wskazuję, że w odniesieniu do przedmiotowego planu ww. przepis rozporządzenia naruszono w ten sposób, że na wyrysie fragmentu studium dołączonym do rysunku planu, nie zaznaczono granic terenu objętego ustaleniami planu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji

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

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann