



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 października 2017 r.

Poz. 6521

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.483.2017.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 października 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXV/222/17 Rady Gminy Kościelec z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w Ruszkowie Pierwszym część A” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę nr XXXV/222/17 Rada Gminy Kościelec podjęła na sesji w dniu 30 sierpnia 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 września 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zasady procedury scalania i podziału nieruchomości szczegółowo reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.). W myśl art. 101 ust. 2 przywołanej ustawy przepisy rozdziału dotyczącego procedury scalania i podziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, a zatem zamieszczenie zasad tej procedury w planie miejscowym w odniesieniu do terenów rolnych i leśnych jest nieuprawnione. Należy wskazać, że problematykę scalania i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700, ze zm.).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że w §17 ust. 2 pkt 1 uchwały ustalono zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych z dopuszczeniem zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem RM/U. Uznając tereny zabudowy zagrodowej za obszary przeznaczone w planie miejscowym na tereny rolne, należy uznać, że zamieszczenie w planie zasad scalania i podziału dla terenów oznaczonych jako RM/U stanowi o naruszeniu art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto należy dodać, że zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami „*Podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta*

zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.(...)”.

Należy stwierdzić, że w § 17 ust. 2 pkt 1 tiret pierwsze uchwały ustalono, że minimalna powierzchnia działki na terenie zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnictwych z dopuszczeniem zabudowy usługowej RM/U, może wynosić 1000 m².

Wprawdzie przepisy cytowanego art. 93 odnoszą się tylko do procedury podziału nieruchomości, która nie jest tożsama z procedurą scalania i podziału, to jednak na podstawie przywołanego przepisu uprawnione jest stwierdzenie, że na terenie przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolnicze, poza wskazanymi wyjątkami, nie jest możliwe wydzielenie nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.

Ponadto wskazuję, że zgodnie z dyspozycją § 22 pkt 2 uchwały realizacja zabudowy usługowej, jako jedynej funkcji na działce budowlanej nie jest dopuszczalna. Biorąc zatem pod uwagę normę przewidzianą w przywołanym art. 93 ust. 2a, należy stwierdzić, że ustalenie w omawianym planie minimalnej powierzchni działki – 1000 m² dla terenu zabudowy zagrodowej, który uznawany jest za obszar przeznaczony w planie miejscowym na tereny rolne, bez zastrzeżenia, że podział przeprowadzony będzie tylko w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub w celu dokonania regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami, stanowi o naruszeniu art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, 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, zwanego 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 należy stwierdzić, że w § 21 uchwały, dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnictwych z dopuszczeniem zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem RM/U, w ramach przeznaczenia podstawowego ustalono lokalizację zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnictwych oraz dopuszczono jednocześnie w ramach przeznaczenia dopuszczalnego realizację zabudowy usługowej. Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji (z jednej strony zabudowy usługowej, a z drugiej strony zabudowy zagrodowej i obiektów jej towarzyszących) – 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. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że zabudowa usługowa została przewidziana do lokalizacji tylko w ramach przeznaczenia dopuszczalnego i uzupełniającego, ponieważ zgodnie z § 22 pkt 2 uchwały może ona stanowić prawie równoważny udział z zabudową o charakterze zagrodowym.

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.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać ww. zapisy planu miejscowego za wadliwe, albowiem nie ustalają one w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów oznaczonych wskazanym symbolem. Przeznaczenie terenów zostało w tym przypadku uzależnione od woli podmiotów innych niż gmina tj. inwestorów, którzy zadecydują czy na przedmiotowym terenie powstanie wyłącznie zabudowa zagrodowa czy też zagrodowa z usługami w udziale do 50%, a tym samym, czy zostanie mu przypisana funkcja rolnicza czy pozarolnicza. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że wskazane rodzaje funkcji a w konsekwencji ustalone dla tych funkcji sposoby zagospodarowania terenu i ładu przestrzennego są zupełnie odmienne i wykluczają się wzajemnie, a co a za tym idzie nie dają możliwości przewidzenia w jaki sposób będzie kształtowało się przyszłe zagospodarowanie tego terenu. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Przyznanie właścicielom nieruchomości położonej w ramach terenu

oznaczonego symbolem „RM/U” tak dużej swobody inwestycyjnej (wybór spośród skrajnie różnych sposobów zagospodarowania terenu) niewątpliwie nie pozostanie bez wpływu na warunki inwestycyjne terenów sąsiednich wpływając zarazem pośrednio na ich wartość rynkową. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1334/12). Tym samym rada gminy nie może scedować swoich kompetencji w zakresie ustalania przeznaczenia terenów na podmioty inne niż gmina (np. inwestora prowadzącego działalność na danym terenie).

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 ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji (zabudowy usługowej z zabudową zagrodową), a tym samym umożliwienie inwestorowi wariantowego wyboru przyszłego przeznaczenia tego terenu bądź też realizację wszystkich funkcji jednocześnie, skutkuje wskazanym wyżej naruszeniem (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 484/16).

Na marginesie należy wskazać, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu (...), 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).

Ponadto wskazuję, że na rysunku planu (w pn-wsch części terenu objętego planem) omyłkowo zamieszczono symbol terenu „R”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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
(-) Zbigniew Hoffmann