



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 listopada 2017 r.

Poz. 7372

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.582.2017.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 listopada 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

orzekam

nieważność uchwały nr XXXVIII/302/2017 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 28 września 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiek nad Notecią ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2017 r. Rada Miejska w Wyrzysku podjęła uchwałę nr XXXVIII/302/2017 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 28 września 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiek nad Notecią, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579, 1948, z 2017 r. poz. 730, 935) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 10 października 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził, 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. 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”, wskazują iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu zawierają przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W odniesieniu do ww. przepisów ustawy zakwestionować należy następujące postanowienia:

- w § 33 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, w których dla terenu 2TK, za zgodą zarządcy infrastruktury kolejowej „ustala się możliwość przeznaczenia części lub całości terenu na parkingi i zagospodarowania zgodnie z ustaleniami dla terenu KP” oraz „ustala się możliwość zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów na funkcje możliwe do wprowadzenia na terenie KP”;

- w § 33 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały, w których dla terenu 3TK, za zgodą zarządcy infrastruktury kolejowej „ustala się możliwość przeznaczenia części lub całości terenu na drogi publiczne i zagospodarowania zgodnie z ustaleniami dla terenów: KD-D, KD-L lub 1KD-Z” oraz „ustala się możliwość zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów na funkcje możliwe do wprowadzenia na terenach KD-D, KD-L lub 1KD-Z”,

- w § 33 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały, w którym dla terenu 4TK, za zgodą zarządcy infrastruktury kolejowej „ustala się możliwość przeznaczenia części lub całości terenu na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług i zagospodarowania zgodnie z ustaleniami dla terenu 1MN/U” oraz „ustala się możliwość zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów na funkcje możliwe do wprowadzenia na terenie 1MN/U”,

- w § 33 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały, w którym dla terenu 5TK, za zgodą zarządcy infrastruktury kolejowej „ustala się możliwość przeznaczenia części lub całości terenu na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług i zagospodarowania zgodnie z ustaleniami dla terenu 3U” oraz „ustala się możliwość zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów na funkcje możliwe do wprowadzenia na terenie 3U”,

- w § 23 ust. 2 uchwały, w którym „dopuszcza się włączenie terenów T do przyległych terenów i zagospodarowanie ich zgodnie z ustaleniami obowiązującymi dla terenów przyległych, w szczególności:

1) terenu 1T – zgodnie z ustaleniami dla terenów 1MN/U,

2) terenu 2T – zgodnie z ustaleniami dla terenów US”,

- w § 27 ust. 2 pkt 1 uchwały, w którym „ustala się zachowanie dotychczasowego przebiegu, klasy i parametrów drogi zbiorczej, z dopuszczeniem w pkt 2 zmiany klasy drogi 2KD-Z na dojazdową po wybudowaniu drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem 3KD-Z jako drogi zbiorczej,

- w § 27 ust. 3 pkt 1 uchwały, w którym „ustala się lokalizację drogi klasy zbiorczej, z dopuszczeniem w pkt 2 zmiany klasy drogi 3KD-Z na dojazdową w przypadku zachowania drogi oznaczonej na rysunku planu symbolem 2KD-Z jako drogi klasy zbiorczej.

Powyższe zapisy planu miejscowego nie ustalają w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu oznaczonego symbolami: 2TK, 3TK, 4TK, 5TK, T, 2KD-Z i 3KD-Z. Przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania zostały w tym przypadku uzależnione od woli podmiotu innego niż gmina tj. inwestora oraz zarządcy infrastruktury kolejowej czy gestora sieci, którzy to na przedmiotowych terenach mogą uznaniowo kształtować sposób przeznaczenia i zagospodarowania. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności, co do ostatecznego przeznaczenia terenu. 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 08 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.

Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących żywność oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić, co najmniej 150 m. Odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. W sytuacji wyznaczenia w planie miejscowym strefy ochrony sanitarnej cmentarza należy, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy i § 4 pkt 7 rozporządzenia określić nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów nią objętych.

W uchwale wyznaczono dwa tereny cmentarza oznaczone symbolami 1ZC i 2ZC. Dla terenu 1ZC wyznaczono na rysunku planu strefy ochronne wokół cmentarza: 50 m i 150 m.

W § 5 pkt 5 uchwały ustalono: „Uwzględnienie oznaczonych na rysunku planu, jako strefy ochronne wokół cmentarza - stref związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu od cmentarza – w odległości 150 m, albo 50 m - w których nie należy lokalizować: nowych zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, natomiast dopuszcza się zachowanie ww. obiektów istniejących oraz realizację nowej zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej i usługowej na terenach wyznaczonych na ten cel w planie”.

Zachodzi, więc sprzeczność pomiędzy przytoczonym przepisem wynikającym z rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze a dopuszczeniem wynikającym z ustaleń planu.

Ponadto ustalając w § 20 ust. 2 pkt 7 dla terenu 2ZC „zakaz grzebania zmarłych”, Rada Gminy Wyrzysk przekroczyła zakres kompetencji, wynikający z przepisów art. 15 ustawy. Rada gminy związana jest, bowiem granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, iż samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 powyższej ustawy, w którym w sposób enumeratywny wymieniono materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zacytowane powyżej ustalenie planu miejscowego wykracza poza uprawnienia określone w przytoczonych powyżej przepisach. Zasady chowania zmarłych zostały wyczerpująco sformułowane w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912).

Zgodnie z § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Powyższe wynika również z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, w myśl których część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały, dla terenów MN/U ustalono przeznaczenie pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Następnie w § 8 ust. 1, 2 i 3 ustalono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania dla terenów 1MN/U, 2MN/U i 3MN/U.

Należy ponadto wskazać, że na rysunku planu teren znajdujący się pomiędzy terenami RM, 1MN/U, KDW i 1KD-Z, oznaczono symbolem MN/U bez określonego numeru wyróżniającego go spośród innych terenów. W związku z powyższym w uchwale nie określono, które z zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustalone dla terenów 1MN/U, 2MN/U i 3MN/U odnoszą się do terenu MN/U.

Należy zauważyć, że w myśl § 23 ust. 2 uchwały sąsiadujący z terenem MN/U teren 1T ma przylegać do terenu 1MN/U. Zatem należy przyjąć za obowiązujące ustalenia dla terenu MN/U regulacje dla terenów 1MN

Także zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 21 uchwały, dla terenów KD-L ustalono przeznaczenie pod tereny dróg publicznych - klasy lokalnej, wyznaczając jednocześnie na rysunku planu teren 1KD-L i 2KD-L.

Natomiast w treści uchwały dwukrotnie w § 28 ust. 1 i ust. 2 określono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu 1KD-L.

Ponadto biorąc pod uwagę szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu, który zawierają przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, poważne wątpliwości budzi ustalenie w § 3 ust. 3 uchwały, że: „Na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, a także jej przebudowę, rozbudowę i nadbudowę, z zachowaniem odpowiednich warunków ustalonych dla danego terenu, aczkolwiek zakazuje się zwiększać ilość lokali mieszkalnych”.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego. Na konieczność taką wskazuje także art. 28 ustawy, którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, przesądziło o konieczności stwierdzenia w całości nieważności uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec 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 daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann