



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 194

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.540.2016.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 23 grudnia 2016 r.

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXIV/332/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 21 listopada 2016 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Dąbrowa w rejonie drogi wojewódzkiej nr 307 i drogi ekspresowej S11, gmina Dopiewo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwałą nr XXIV/332/16 z dnia 21 listopada 2016 roku Rada Gminy Dopiewo uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Dąbrowa w rejonie drogi wojewódzkiej nr 307 i drogi ekspresowej S11, gmina Dopiewo.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 25 listopada 2016 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 778 ze zm.) – zwanej dalej „u.p.z.p.”

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA).

W myśl normy art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zatem obligatoryjnych ustaleń, co do przeznaczenia oraz określenia sposobu zagospodarowania terenów dokonuje rada gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących i stanowią podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym muszą spełniać wymagania stawiane aktom prawa miejscowego, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu regulacji oraz formy.

Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" w orzecznictwie interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) - zwane dalej „rozporządzeniem” (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1333/15; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1328/15; wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 roku, II OSK 2661/13, CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn., II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 roku, II OSK 412/11, CBOSA).

Stosownie do art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium a plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Wolą ustawodawcy plan winien być zatem spójny i zgodny z ustaleniami studium, co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania danego terenu przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Tymczasem przeznaczenie w § 3 i § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XXIV/332/16 Rady Gminy Dopiewo z dnia 21 listopada 2016 roku terenu oznaczonego symbolem „P/UC” pod lokalizację obiektów produkcyjnych i składów oraz obiektów handlu wielkopowierzchniowego narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dopiewo (uchwała Rady Gminy Dopiewo nr XVI/226/16 z dnia 29 lutego 2016 roku). Na wyrysie z ww. Studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, teren oznaczony symbolem „P/UC” wchodzi w skład terenu oznaczonego wyłącznie jako „UC” – teren rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej pow. 2000 m<sup>2</sup>. Dodatkowo w treści ww. Studium brak jest jakichkolwiek zapisów, na podstawie których możliwe byłoby uznanie, że na przedmiotowym terenie można dopuścić w planie miejscowym także realizację obiektów produkcyjnych i składów. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić jedynie uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 roku, II OSK 466/11, CBOSA).

Podnieść należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego odnosi się także § 4 pkt 1 rozporządzenia, na mocy którego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. W przedmiotowym planie miejscowym cały jego obszar przeznaczono jednocześnie pod lokalizację obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz obiektów handlu wielkopowierzchniowego. Zdaniem organu nadzoru umożliwienie jednoczesnego przeznaczenia terenu pod zabudowę produkcyjną oraz handel wielkopowierzchniowy bądź też dokonania przez inwestora wyboru jednego z wskazanych wariantów stanowi rażące naruszenie ww. art.15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 1 rozporządzenia.

Nadto ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji – poza naruszeniem ww. norm - prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem użytkowania takich terenów. Przyjęte w przedmiotowym planie miejscowym ustalenia powodują, że przeznaczenie terenów zostało uzależnione od woli podmiotu innego niż gmina tj. inwestora, który to zadecyduje czy na przedmiotowym terenie będzie prowadzona działalność z zakresu handlu

wielkopowierzchniowego czy też produkcyjna. Wskazane w planie miejscowym rodzaje funkcji a w konsekwencji ustalone dla tych funkcji sposoby kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu i ładu przestrzennego są zupełnie odmienne. Sformułowane w ten sposób ustalenia planu powodują więc stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko dla właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także dla właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być natomiast 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 roku, II OSK 1334/12, CBOSA).

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się także 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 w 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, 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. W § 9 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały, na terenie obiektów produkcyjnych składów i magazynów oraz obiektów handlu wielkopowierzchniowego, oznaczonym symbolem „P/UC”, dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych uzupełniających, a w tym portierni pomijając zarazem ustalenie dla niej maksymalnej wysokości zabudowy, czym naruszono ww. przepisy. Zdaniem organu nadzoru dopuszczenie w przedmiotowym planie realizacji obiektów budowlanych uzupełniających, a w tym portierni na wskazanym terenie rodzi obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w tym maksymalnej wysokości zabudowy.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann