



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 217

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.532.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2016 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr XXIII/181/2016 Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 29 listopada 2016 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Pogrzebów i Przybysławice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2016 r. Rada Gminy i Miasta Raszków podjęła uchwałę Nr XXIII/181/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Pogrzebów i Przybysławice (dalej zwaną „uchwałą”).

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 2016 poz. 446 ze zmianami) oraz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zmianami) w związku z uchwałą Nr XXVI/215/2013 Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Pogrzebów i Przybysławice” i uchwałą Nr XVIII/137/2016 z dnia 25 maja 2016 r. Rady Gminy i Miasta Raszków w sprawie zmiany uchwały Nr XXVI/215/2013 Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków dla części obszaru wsi Pogrzebów i Przybysławice” oraz po stwierdzeniu zgodności poniższych ustaleń ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Raszków” przyjętym uchwałą Nr XXIII/196/2013 Rady Gminy i Miasta Raszków z dnia 27 marca 2013 roku”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 grudnia 2016 roku.

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

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zmianami), w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym linii zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 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 którego zapisy planu miejscowego powinny zawierać 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.

Ponadto zgodnie z 7 pkt 8 rozporządzenia projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu.

Organ nadzoru stwierdza, że na rysunku planu nie wyznaczono linii zabudowy dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami 3U i 4U oraz dla terenu zabudowy usług oświaty oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych oznaczonego jako 1Uo, czym naruszono wyżej wskazane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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, na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać między innymi określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

W § 14 ust. 2 pkt. 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe dla terenów MN jako zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Zgodnie z § 2 pkt. 7 uchwały przez przeznaczenie podstawowe należy rozumieć takie przeznaczenie, które jest dominujące na danym terenie. W § 14 ust. 2 pkt. 2 uchwały ustalono przeznaczenie dopuszczalne terenu jako między innymi realizację usług nieuciążliwych. Zgodnie z § 2 pkt. 8 uchwały przeznaczenie dopuszczalne stanowi inne niż podstawowe rodzaje przeznaczeń, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe, wg proporcji ustalonych w przepisach uchwały.

Zgodnie z § 14 ust. 3 pkt. 5 uchwały dla terenów MN ustalono, że dopuszcza się realizację budynków usługowych jako obiekty wolno stojące.

Biorąc pod uwagę powyższe zapisy uchwały należy zwrócić uwagę na to, że przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290) w art. 3 pkt 2a regulują tylko kwestie dopuszczalnej powierzchni lokali usługowych, które zostały wydzielone w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Natomiast przepisy przedmiotowej uchwały nie regulują dopuszczalnej powierzchni wolno stojącego obiektu usługowego. Nie określają zatem wzajemnych proporcji, o których mowa w § 2 pkt. 8 uchwały. Możliwa jest zatem sytuacja, że bez odpowiednich ustaleń ograniczających powierzchnię wolno stojących budynków usługowych, funkcja usługowa może stanowić główny lub nawet jedyny sposób zagospodarowania terenu.

Przytoczone zapisy uchwały mogą również budzić poważne wątpliwości interpretacyjne zwłaszcza w przypadku etapowego realizowania inwestycji. Przepisy § 14 uchwały nie gwarantują, że na kolejnym etapie inwestycji zostanie zrealizowana zabudowa mieszkaniowa, stanowiąca podstawową funkcję przewidzianą dla tego terenu. Możliwa jest sytuacja, że w pierwszym etapie inwestycji zostanie zrealizowany obiekt usługowy o parametrach nie pozwalających na późniejsze zainwestowanie terenu i realizację obiektu mieszczącego podstawowe funkcje mieszkaniowe przewidziane dla tego terenu.

Analogicznie omówione wyżej naruszenie można odnieść do ustaleń dotyczących terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolem U, dla których w § 17 ust. 2 pkt. 2 jako przeznaczenie dopuszczalne terenu ustalono realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bez jednoczesnego określenia proporcji zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej. Możliwa jest zatem sytuacja, że bez odpowiednich ustaleń ograniczających powierzchnię zabudowy mieszkaniowej może ona stanowić główny lub nawet jedyny sposób zagospodarowania terenu.

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 indywidualny charakter każdego aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w kontekście przedstawionych powyżej uwarunkowań i ustaleń przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że alternatywne możliwości zagospodarowania terenu, powodują naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z brakiem jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonych symbolami MN i U.

Ponadto w § 15 ust. 2 uchwały, dla terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem MNo, ustalono „adaptację istniejącej zabudowy z możliwością odbudowy, nadbudowy, rozbudowy, przebudowy i budowy budynków. Utrzymuje się zasady prowadzenia istniejących

działalności gospodarczych i dopuszcza zakładanie nowych” – nie wskazując i nie rozdzielając linią rozgraniczającą terenów możliwych do zainwestowania zabudową mieszkaniową z tymi, które można zainwestować zabudową związaną z działalnością „gospodarczą” i rolniczą jako całkowicie odrębnych funkcjonalnie i podlegających dodatkowo rygorom szeregu przepisów odrębnych z zakresu rolnictwa, które nie mają z kolei zastosowania do zabudowy mieszkaniowej. W § 15 ust. 3 pkt 7 uchwały ustalono między innymi maksymalną wysokość budynków inwentarskich, pozwalając tym samym na realizację nowych tego typu obiektów.

Stwierdzić należy, że tak sformułowane ustalenia powodują naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, w odniesieniu do przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów.

Wykładnia wyżej wskazanego 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 (vide: 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).

Podkreślić należy, że nie powinien mieć w przedmiotowym przypadku znaczenia fakt, iż na części omawianych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową istnieje już zabudowa związana z obsługą produkcji rolnej czy „działalnością gospodarczą”. Kwestionowanymi ustaleniami § 15 ust. 2 uchwały, dopuszczono możliwość odbudowy, nadbudowy, rozbudowy i realizacji nowej zabudowy szeroko pojętych działalności gospodarczych i jak wynika z § 15 ust. 3 pkt 7 uchwały – również rolniczych. Taka konstrukcja zapisów planu powoduje, że przestaje on pełnić swoją podstawową rolę, jako narzędzie umożliwiające kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, a efektem będzie jedynie uruchomienie procesów całkowicie odwrotnych, prowadzących do pogłębiania się chaosu funkcjonalno – przestrzennego, związanego z potencjalnie niekorzystnym i negatywnym oddziaływaniem na siebie sprzecznych ze sobą rodzajów zabudowy i zagospodarowania terenów. Należy mieć przede wszystkim na względzie, że różnorodne formy działalności gospodarczych i rolniczych, mogą być źródłem szeregu niekorzystnych oddziaływań, mogących mieć wpływ na komfort zamieszkania (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), takich jak hałas ze źródeł rolniczych, emisja odorów, wzmożony ruch pojazdów rolniczych. Okoliczności takie nie muszą wystąpić, lecz sama potencjalna możliwość ich wystąpienia powinna prowadzić do wyeliminowania ich wpływu na tereny o innych funkcjach właśnie na etapie sporządzenia planu miejscowego. Tymczasem kwestionowane ustalenia przedmiotowego planu nie dość, że nie regulują jednoznacznie omawianych zagadnień (poprzez rozdzielenie sprzecznych funkcji liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania) to dodatkowo stwarzają wręcz warunki do zaistnienia konfliktów funkcjonalno – przestrzennych w tym zakresie poprzez samo połączenie sprzecznych funkcji.

Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się wyjaśnienia wszystkich użytych w planie oznaczeń.

W odniesieniu do przedmiotowego planu organ nadzoru stwierdza, że ww. przepis rozporządzenia naruszono w ten sposób, że:

- w § 14 ust. 1 uchwały ustalono, że „tereny lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczono na rysunku planu symbolami: 1MN – 16MN”, a na załączniku nie zostały wyznaczone tereny 15MN i 16MN, wyznaczono natomiast tereny 18MN i 19MN, które nie zostały uwzględnione w treści uchwały;

w § 19 ust. 1 uchwały „ustala się tereny sportu i rekreacji – oznaczone na rysunku planu symbolem: 1US”, a na rysunku wyznaczono teren oznaczony jako Us;

w § 21 ust. 1 uchwały „ustala się tereny zieleni urządzonej – oznaczone na rysunku planu symbolami: 1Zp i 2Zp”, a na rysunku nie wyznaczono terenu oznaczonego jako 2Zp;

w § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały zostały zamieszczone ustalenia dla terenów dróg publicznych 11-17KDD, które nie zostały wyznaczone na rysunku planu;

- na rysunku planu wyznaczono tereny ciągów pieszych oznaczone symbolami 4Cp i 5Cp, dla których nie ma ustaleń w treści uchwały;
- w § 26 ust. 2 pkt 1 uchwały w odniesieniu do terenów ciągów pieszych 1Cp, 2Cp, 3Cp ustalono, że „szerokość w liniach rozgraniczających – 6 m,”, a na załączniku graficznym do uchwały wyznaczono ciągi piesze również o innych szerokościach;
- w legendzie oznaczeń zamieszczonej na rysunku planu nie określono znaczenia niebieskich, przerywanych linii zamieszczonych na rysunku planu, które prawdopodobnie są oznaczeniem nieobowiązującym i stanowią linie proponowanego podziału nieruchomości;
- w legendzie zamieszczonej na rysunku planu nie określono oznaczeń terenów dróg KDG, KDL, KDD pominięto określenie „publicznych”, tak jak zostało to wskazane w § 3 ust. 1 pkt 9 - 11 uchwały;
- w § 1 ust. 1 uchwały ustalono, że rysunek planu został wykonany na mapie zasadniczej w skali 1:1000, a na rysunku planu zamieszczono oznaczenie skali 1:2000.

Powyższe naruszenia, z uwagi na wewnętrzną sprzeczność aktu prawnego jakim jest plan miejscowy, stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu i kwalifikują do zastosowania sankcji przewidzianej w art. 28 ustawy, tj. stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że na załączniku graficznym do uchwały zostały wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy. Na rysunku planu nie zastosowano linii wymiarowych. Odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających tereny dróg zostały określone w treści uchwały za wyjątkiem:

- terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem MN o dla których w § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały nie ustalono odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu drogi KDG,
- terenów istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych symbolem RM, dla których w § 16 ust. 3 pkt 1 uchwały nie ustalono odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu dróg.

Należy wskazać, że brak ustaleń w tym zakresie może utrudniać odczyt ustaleń planu. Ze względu na skalę i zastosowaną grafikę, może to powodować rozbieżności interpretacyjne u przyszłych adresatów planu, a także budzić wątpliwości na etapie przyjęcia zgłoszenia lub wydawania pozwolenia na budowę przez organy administracji architektoniczno – budowlanej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

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