



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 grudnia 2013 r.

Poz. 7028

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.496.2013.5 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ((Dz. U. 2013 poz. 594).

orzekam

nieważność Uchwały Nr LV/700/13 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 29 października 2012 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Chybach pomiędzy ulicą Szamotulską i Jeziorem Kierskim oraz w Baranowie w rejonie ulic: Kasztanowej i Wierzbowej-część A - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LV/700/13 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 29 października 2013 r. została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 listopada 2013 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 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami)

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

W dniu 21 października 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010r. Nr 130, poz. 871). Na mocy art. 4 ust. 2 tej ustawy do planów miejscowych oraz studiów, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ww. ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W przypadku przedmiotowego planu uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia podjęto w dniu 8 grudnia 2009 r., a zatem zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe.

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 stwierdzam, że w § 14 pkt 5 lit. i uchwały, dla terenu zieleni obszaru cennego przyrodniczo, wskazanego do objęcia formą ochrony przyrody, oznaczonego symbolem 2ZN, dopuszczono na jego części jednocześnie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. W takim stanie

rzeczy ustalenia planu umożliwiają zagospodarowanie ww. terenu w sposób całkowicie odmienny niż wynika to z jego 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 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).

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 terenu pod zieleń (z podkreśleniem, że ma to być jej szczególna forma, wskazana wprost w planie do objęcia ochroną) bądź pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, powodują naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w odniesieniu do terenu 2ZN.

Niezależnie od powyższych okoliczności zwracam uwagę, że jedna z działek wskazanych w tekście uchwały pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (dz. nr 162/3) znajduje się na rysunku planu poza wyznaczonymi liniami zabudowy, w ramach których dopuszczono realizację funkcji mieszkaniowych. Ponadto dla ww. zabudowy nie określono ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań, co jednak pozostaje kwestią wtórną wobec wskazanego powyżej dopuszczenia przeznaczenia terenu 2ZN pod zabudowę mieszkaniową w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem podstawowym.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. 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.

Stwierdzam, że dla wyznaczonego na rysunku planu terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem 25MN nie wyznaczono żadnego z ww. parametrów i wskaźników, z wyjątkiem określonych na rysunku linii zabudowy, w związku z czym naruszono cytowane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Przy braku jakichkolwiek odniesień do terenu 25MN w tekście planu powyższe uchybienie skutkuje jednocześnie naruszeniem przepisów § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W zakresie naruszenia § 8 ust. 2 rozporządzenia wskazuję ponadto na odmienne oznaczenie dotyczące terenu zieleni cmentarnej: w tekście oznaczonego jako 1ZC, natomiast na rysunku jako ZC.

Parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy (w zakresie dopuszczalnej wysokości) nie określono ponadto dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolami 1RM – 3RM, w odniesieniu do budynków innych niż mieszkalne oraz gospodarczo – garażowe. Powyższe uchybienie skutkować może utrudnieniem bądź uniemożliwieniem wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z uwagi na fakt, że z samej definicji, zawartej w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.), wynika, iż przez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”, co oznacza, że katalog tych budynków pozostaje otwarty w zakresie związania ich przeznaczenia i sposobów użytkowania z funkcją rodzinnych gospodarstw rolnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wśród których, wg § 4 ust. 9 rozporządzenia, winno określić się układ komunikacyjny i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, jak też warunki ich powiązań z układem zewnętrznym, a także wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Stwierdzam, że w planie nie określono ilości miejsc parkingowych dla terenu zabudowy mieszkaniowo – usługowej, oznaczonego symbolem 2MN/U oraz terenu rekreacji i sportu, oznaczonego symbolem US, przez co naruszona została dyspozycja zawarta w cytowanych przepisach art.15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 ust. 9 rozporządzenia.

W § 14 pkt 1 lit. d oraz pkt 2 lit. d uchwały, odnoszących się do terenów zalesień oraz terenów zieleni krajobrazowej ustalono zakaz wydzielania nowych działek.

Należy podkreślić, że podziału nieruchomości dokonuje się, w myśl i na zasadach określonych w art. 92 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 ze zm.) oraz w przepisach wykonawczych do ww. ustawy. 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 (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA./Wr 2761/95).

Określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy kompetencje rady gminy, nie przyznają jej uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału geodezyjnego nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie zakazy i nakazy. Wskazać należy, że o dopuszczalności podziału rozstrzyga wójt, burmistrz albo prezydent miasta w decyzji administracyjnej (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Podział kompetencji pomiędzy organ uchwałodawczy i wykonawczy gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy wykonywaniu ich ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Rzeczą organu wykonawczego gminy jest zbadanie, czy podział jest zgodny z przepisami prawa i planem miejscowym, jednak w planie nie można wprowadzać zasad podziału ewidencyjnego nieruchomości, o którym mowa w art. 93 i art. 94 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem brak w tym zakresie kompetencji rady gminy (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 02 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 189/12).

W rezultacie należy stwierdzić, że Rada Gminy Tarnowo Podgórne, wprowadzając w przedmiotowej uchwale ww. regulacje, polegające na ustanowieniu zakazów podziałów, wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej i wkraczając w materię regulowaną przepisem rangi ustawowej, naruszyła zasadę działania w granicach i na podstawie prawa.

W odniesieniu do zasad zagospodarowania terenów podnieść należy wprowadzenie w § 9 ust. 3 pkt 1, § 10 ust. 1 pkt 1 oraz § 14 pkt 5 lit. b uchwały w postaci nakazów bądź ustaleń wprowadzających obowiązek zachowania istniejącej zabudowy (w odniesieniu do terenów 3RM, 2ZN oraz 1ML/UT – 7ML/UT).

W kontekście powyższych ustaleń stwierdzam, że w świetle wymogów art. 15 ustawy, określających zakres zagadnień, które winien obejmować plan miejscowy, ich zamieszczenie w uchwale stanowi przekroczenie właściwości organu sporządzającego plan i nadinterpretację samego celu uchwalania planów, określonego w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy. Zgodnie bowiem z tymi przepisami ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, co może odnosić się jedynie do przyszłych zamierzeń inwestorów. Ustalenia takie pozostają ponadto w sprzeczności z przepisami art. 35 ustawy, zgodnie z którymi tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, moga (a nie muszą) być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Wyjątkiem od powyższej zasady może być jedynie sytuacja, w której obowiązek czy też nakaz zachowania określonego sposobu zabudowy lub zagospodarowania danego terenu wynika z przepisów odrębnych, gdzie jako przykład przytoczyć można zawarty w planie nakaz zachowania istniejącej zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 2MN/U, na którym zlokalizowana jest zabudowa zabytkowa (wg informacji zawartych na rysunku planu).

Wskazuję ponadto na następujące nieścisłości, nieprecyzyjne bądź niezrozumiałe ustalenia, stwarzające wątpliwości interpretacyjne w odczycie ustaleń planu, zawarte w:

- § 9 ust. 1 pkt 12 lit. c uchwały, w zakresie obsługi pojazdami samochodowymi „dla części obszaru 2RM (objętego ochroną archeologiczną) wyznaczyć układ dróg wewnętrznych włączony do drogi gminnej 3KDG (ul. Kasztanowa) – przy braku styczności terenu 2RM z drogą 3KDG oraz braku zasad wyznaczenia powoływanego układu dróg wewnętrznych;
- § 10 ust. 1 pkt 12 uchwały, w zakresie ustalenia parametrów dachów dla budynków mieszkalnych, w sytuacji gdy ustalenia § 10 uchwały odnoszą się do terenów zabudowy letniskowej turystyczno – rekreacyjnej;
- § 14 pkt 5 lit. h uchwały, gdzie zawarto powtórzenie zapisów § 14 pkt 5 lit. b;
- § 17 ust. 5 uchwały, gdzie „włączenie projektowanej drogi 26KDW dopuszcza się włączenie, jako prawoskręt do obsługi istniejącej zabudowy na działkach 99/1, 99/5, 99/6, 99/9. Drogę 26KDW należy zakończyć od strony drogi 27KDW za pomocą placu do zawracania”.

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
(-) Piotr Florek