



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 lipca 2013 r.

Poz. 4496

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.361.2013.7 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 11 lipca 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

orzekam

nieważność Uchwały Nr XVIII/130/2013 Rady Gminy Mieleszyn z dnia 7 czerwca 2013 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w miejscowości Kowalewo, gmina Mieleszyn z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową, zabudowę lotniskową oraz usługi turystyczne- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVIII/130/2013 Rady Gminy Mieleszyn z dnia 7 czerwca 2013 roku została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 czerwca 2013 r.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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, art. 27 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późniejszymi zmianami).

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

Po sprawdzeniu prawidłowości procesu planistycznego sporządzenia ww. miejscowego planu organ nadzoru stwierdza, 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.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu podjęta została przez Radę Gminy Mieleszyn w dniu 27 lutego 2004 r. tak więc zastosowanie znajdują cytowane powyżej przepisy art. 4 ust. 2 ustawy 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.

Na mocy dotychczasowych przepisów art. 17 pkt 10 ustawy, wójt ogłasza (w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi projekcie planu rozwiązaniami.

W odniesieniu do omawianego planu ogłoszenie w prasie miejscowej o pierwszym wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu (łącznie projekt planu wykładany był trzykrotnie) ukazało się na 3 dni przed dniem wyłożenia (ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu od dnia 16 maja 2011 r. do dnia 07 czerwca 2011 r. w gazecie „Przemiany Na Szlaku Piastowskim” z dnia 13 maja 2011 r.). Powyższe uchybienie skutkuje zatem naruszeniem trybu sporządzania planu w zakresie wynikającym z art. 17 pkt 10 ustawy.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w brzmieniu sprzed wejścia w życie cytowanej wyżej zmiany 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem), 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 terenów zabudowy mieszkaniowej letniskowej oraz terenów zabudowy mieszkaniowej letniskowej w istniejącym zadrzewieniu, oznaczonych w planie symbolami odpowiednio: 1MNL – 5MNL oraz 6MNLz - 11MNLz, nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w ten sposób, że nie określono geometrii dachów dopuszczonych na tych terenach budynków przez co naruszono zasady sporządzania planu w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Zauważyć należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w ww. przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowym planie różnych rodzajów zabudowy rodzi więc obowiązek ustalenia dla każdego z nich parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i § 4 pkt 6 rozporządzenia - także w odniesieniu do geometrii dachów.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W kontekście powyższego przepisu stwierdzam, że teren zabudowy zagrodowej i upraw polowych, oznaczony w § 9 ust. 8 uchwały symbolem „R”, na rysunku planu widnieje pod odmiennym symbolem: „1RM/R – 2RM/R” (podobnie jak § 4 ust. 8 uchwały), w związku z czym stwierdzić należy naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia.

W § 11 ust. 4 uchwały ustalono, że „obszar jednostek: 2MNL, 3MNL, 4MNL, 5MNL, U, UT, WS, Z, ZL – nie podlega dalszym podziałom”.

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 Mieleszyn, wprowadzając w przedmiotowej uchwale ww. regulację, polegającą na ustanowieniu zakazu podziałów nieruchomości na ww. terenach, wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej i wkraczając w materię regulowaną przepisem rangi ustawowej, naruszyła zasadę działania w granicach i na podstawie prawa.

Ponadto, w odniesieniu do zasad sporządzania planu, zakwestionować należy wprowadzenie w § 4 ust. 1 pkt 2 oraz w § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały zapisów odnoszących się do zasad i sposobu użytkowania budynków garażowych na terenach 1MN – 6MN oraz MN/U, gdzie dopuszczono możliwość lokalizacji budynków garażowych „na samochody osobowe” oraz „na samochody osobowe o nośności do 2,5 tony...”.

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 organów sporządzających i uchwalających 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.

Wskazuję ponadto na brak konsekwencji w ustaleniach planu, odnoszących się do nazewnictwa rodzajów budynków, jakie dopuszczone zostały na terenach 1MNL - 5MNL oraz 6MNLz – 11MNLz. W § 9 ust. 3 oraz § 9 ust. 4 uchwały, odnoszących się do ww. terenów, w kolejnych punktach, w sposób całkowicie dowolny, plan odnosi się naprzemiennie do budynków mieszkalnych letniskowych, budynków mieszkalnych bądź budynków letniskowych. Odczyt planu w tym zakresie utrudniony jest dodatkowo na skutek niejednoznacznej i niejasnej definicji „budynku mieszkalnego letniskowego”, poprzez który, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały, należy rozumieć „budynek mieszkalny jednorodzinny letniskowy”.

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. Skutkiem przytoczonej powyżej niekonsekwencji i niejednoznaczności ustaleń planu może być brak możliwości prawidłowego wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na etapie realizacji tych ustaleń.

Zauważyć w tym kontekście trzeba, że wyraźnego rozróżnienia budynków rekreacji indywidualnej (a więc, w potocznym znaczeniu, budynków letniskowych - służących okresowemu wypoczynkowi) od innych rodzajów budynków, w tym budynków mieszkalnych, dokonują przepisy 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.), znajdujące zastosowanie na etapie projektowania inwestycji i wydania pozwolenia na budowę.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności oraz odmienny charakter, w tym sposoby użytkowania, jak też uwarunkowania towarzyszące lokalizacji zabudowy letniskowej (ze swej natury sytuowanej na terenach mających sprzyjać wypoczynkowi) i zabudowy typowo mieszkaniowej (przeznaczonej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i łączącej się z terenami zurbanizowanymi bądź przeznaczonymi do zurbanizowania), należy poddać w wątpliwość dopuszczenie tych dwóch rodzajów zabudowy w ramach tego samego terenu w planie miejscowym. Należy mieć także na względzie, pozostające nie bez znaczenia na etapie projektu budowlanego, przytoczone powyżej rozróżnienia pomiędzy budynkami mieszkalnymi, a budynkami rekreacji indywidualnej, jakich dokonuje się 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.).

Wskazuję dodatkowo na niedookreślone ustalenia planu w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zawarte w § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały, gdzie „zakazuje się lokalizacji obiektów należących do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska oraz generujących zwiększony ruch samochodowy” oraz „lokalizację inwestycji gwarantujących dotrzymanie standardów jakości środowiska”. Brak wymiernych lub odnoszących się do skonkretyzowanych przepisów odrębnych ustaleń

w tym zakresie powoduje w istocie całkowitą dowolność ich interpretacji. W szczególności zwrócić uwagę należy na powiązanie ww. zapisów z dopuszczalnym przeznaczeniem terenu U/MN, gdzie, zgodnie z § 4 ust. 5 pkt 2 uchwały, istnieje możliwość realizacji obiektów usługowych związanych z rzemiosłem i drobną wytwórczością (także niedoprecyzowaną i niezdefiniowaną w planie).

Ponadto zwracam uwagę, iż błędne jest, zawarte w § 9 ust. 1 pkt 5 uchwały, odesłanie dla ustalenia dopuszczalnej maksymalnej powierzchni funkcji usługowej w budynku mieszkalnym wprost do przepisów prawa budowlanego. Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), w art. 3 pkt lit. a, odnoszą się bowiem wyłącznie do możliwości wydzielenia w budynku mieszkalnym lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Z definicji „lokalu użytkowego”, zawartej w § 3 pkt 14 cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wynika natomiast jedynie, że jest to „jedno pomieszczenie lub zespół pomieszczeń, wydzielone stałymi przegrodami budowlanymi, niebędące mieszkaniem, pomieszczeniem technicznym albo pomieszczeniem gospodarczym”.

Zwracam także uwagę na prawdopodobną omyłkę pisarską w § 9 ust. 10 pkt 1 uchwały, gdzie zamiast „minimalnej” wyznaczono „maksymalną” powierzchnię leśną – biologicznie czynną na terenie ZL.

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.

WZ. Wojewody Wielkopolskiego
Przemysław Pacia
Wicewojewoda Wielkopolski