



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2014 r.

Poz. 6266

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.444.2014.11 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 20 listopada 2014 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr XLVIII/411/2014 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 29 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 188; 189; 190; 192 we wsi Wysocko Wielkie w gminie Ostrów Wielkopolski - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 października 2014 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), a także w związku z Uchwałą Nr XIII/95/2011 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 30 września 2011 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – dla działek nr 188; 189; 190; 192 we wsi Wysocko Wielkie w gminie Ostrów Wielkopolski. Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały – organ nadzoru stwierdził, co następuje: Na sesji w dniu 29 września 2014 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę Nr XLVIII/411/2014 sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 188; 189; 190; 192 we wsi Wysocko Wielkie w gminie Ostrów Wielkopolski. Organ nadzoru podnosi, że przedmiotowy plan został wywołany uchwałą Rady Gminy Ostrów Wielkopolski Nr XIII/95/2011 z dnia 30 września 2011 r., zatem zastosowanie do niego mają przepisy wprowadzone ustawą 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 2010 r. Nr 130, poz. 871). Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie i siódme ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinie o projekcie planu do regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W wyniku przeprowadzonej analizy dokumentów organ nadzoru stwierdził brak dowodów w dokumentacji prac planistycznych potwierdzających wystąpienie o opinie o projekcie planu do właściwego terytorialnie regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Ponadto organ nadzoru ustalił, że w piśmie z dnia 15 kwietnia 2014 r., nr 732/7/2011-2013-2014, skierowanym do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski powołując się na przepisy art. 17 pkt 7 ustawy, uchylonego ustawą 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, wniósł o uzgodnienie projektu planu. W odpowiedzi Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska uwzględniając zakres wniosku i okoliczność, iż obszar objęty planem położony jest poza obszarami chronionymi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.), uznał postępowanie uzgodnieniowe za bezprzedmiotowe i umorzył je postanowieniem z dnia 09 maja 2014 r., znak WPN-II.610.81.2014.KŁ. Nadto organ nadzoru podnosi, iż na podstawie przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte ustawy, projekt planu podlega uzgodnieniu

z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. W powyższym przypadku należy stwierdzić również brak dowodów potwierdzających przekazanie projektu planu do uzgodnienia właściwemu organowi ochrony granic, którym, w myśl przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 ze zm.), jest właściwy miejscowo komendant Straży Granicznej. Mając powyższe na względzie należy uznać, że brak wystąpienia przez organ sporządzający plan o opinię do właściwego terytorialnie regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego oraz o uzgodnienie projektu planu do właściwego miejscowo komendanta Straży Granicznej w związku z naruszeniem przepisów art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie i siódme oraz lit. b tiret czwarte ustawy, stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego organ nadzoru stwierdza, co następuje. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 15 ust. 1 ustawy – wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Ponadto mocą art. 20 ust. 1 ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Biorąc powyższe pod uwagę należy bezsprzecznie stwierdzić niezgodność planu miejscowego z powyższymi przepisami, w związku z naruszeniem ustaleń studium odnoszących się do terenu objętego planem. Zgodnie z ustaleniami studium teren objęty planem miejscowym, stanowi projektowane tereny zieleni leśnej, dla których ustalono zakaz lokalizacji zabudowy nie związanej z produkcją rolną i obsługą leśnictwa z wyjątkiem funkcji związanej z rekreacją i wypoczynkiem oraz z dopuszczeniem lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej (drogi wewnętrzne, sieci uzbrojenia technicznego), zaplecza parkingowego i garażowego, oraz innych urządzeń i obiektów pełniących służebną rolę wobec funkcji dominującej i uzupełniającej. W przedmiotowym planie natomiast, zgodnie z § 17 ust. 1 uchwały, przeważającą część terenów objętych planem miejscowym przeznaczono pod lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Należy stwierdzić, że dopuszczenie realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach stanowiących w studium projektowaną zielenią leśną w związku z ustaleniem w planie miejscowym przeznaczenia terenu niezgodnego, a w tym przypadku również i sprzecznego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego wyznaczonymi w studium stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Powyższy przepis został wprowadzony ustawą 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 i wszedł w życie z dniem 21 października 2010 r. W omawianym planie, dla przeznaczonych pod zabudowę terenów oznaczonych symbolami „1MN” - „4MN” nie określono minimalnej oraz maksymalnej intensywności zabudowy, czym w ocenie organu nadzoru naruszono ww. przepisy. W § 9 ust. 7 uchwały, dla terenów objętych planem miejscowym, ustalono minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie nie niższym niż „10 % powierzchni ogólnej terenu objętego planem”. Następnie w § 17 ust. 7 uchwały, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami „1MN” - „4MN”, ustalono, że powierzchnia terenów biologicznie czynnych na obszarze w granicach jednostki terenowej nie może wynosić mniej niż 10%. Zgodnie z powołanym powyżej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ponadto w § 14 ust. 3 uchwały, dotyczącym sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów ustalono, iż okres tymczasowego użytkowania terenów działek wymienionych w uchwale w sprawie planu miejscowego w dotychczasowej formie nie może trwać dłużej niż 30 lat. Należy zauważyć, że kwestie związane z użytkowaniem terenów, których przeznaczenie zmienia plan zostały uregulowane, w art. 35 ustawy, zgodnie, z którym tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. W świetle powyższych okoliczności należy podkreślić, że plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), a zatem pozostawać powinien w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany

zagospodarowania przestrzennego, związane są, bowiem zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Uchwała w sprawie planu została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest, zatem 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. Akty prawa miejscowego nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Tak, więc regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny. Nadmienić można w tym przypadku, że stanowisko takie znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, a podzielił je między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, stwierdzając w wyroku sygn. akt II SA/Po 620/13 z dnia 15 października 2013 r., że „ustawodawca nie przyznał organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania rozwiązań zawartych w ustawach. Tym samym organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP”. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy ustalając udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenu oraz wyznaczając ostateczny termin, w którym tereny objęte planem należy zagospodarować zgodnie z jego ustaleniami wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej. Ponadto należy podkreślić, że pojęcia użytkowania tymczasowego i dotychczasowego nie są pojęciami tożsamymi stąd też nie powinno się stosować ich zamiennie. Jak wspomniano powyżej kwestie dotychczasowego sposobu użytkowania w przypadku zmiany przeznaczenia terenu reguluje art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast w myśl § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), w przypadku ustalenia dla terenu tymczasowego zagospodarowania należy zawrzeć w planie miejscowym związane z tym nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Odnośnie do zapisu wynikającego z § 9 ust. 5 uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż dla terenów objętych planem miejscowym ustalono wielkość powierzchni zabudowy projektowanymi budynkami na poziomie nie wyższym niż 50% powierzchni terenu objętego planem. Należy zauważyć, iż określenie ww. wskaźnika w odniesieniu do powierzchni terenu może znacznie utrudnić a wręcz uniemożliwić sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu, którego dokonuje się przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ nadzoru nadmienia, że żaden z obowiązujących przepisów prawa nie obliuguje wnioskodawcy do przedłożenia inwentaryzacji terenów sąsiadujących z terenem objętym wnioskiem (w tym przypadku do inwentaryzacji całego terenu objętego planem miejscowym) wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Ponadto ukształtowane w ten sposób przepisy każdorazowo uzależniają możliwości inwestycyjne poszczególnych wnioskodawców od stopnia zainwestowania pozostałych działek budowlanych funkcjonujących w ramach danego planu, a co za tym idzie w uprzywilejowanej pozycji stawiają tych właścicieli nieruchomości, którzy jako pierwsi wystąpią z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, naruszając tym samym zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wątpliwości interpretacyjne budzi także zapis § 9 ust. 6 uchwały, ustalający, iż „powierzchnia dróg wewnętrznych winna wynosić nie więcej niż 30% terenu objętego planem”. Zatem organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, że wielkość powierzchni terenów przeznaczonych pod drogę wewnętrzną („IKDW”) wynika bezpośrednio z rysunku planu miejscowego (załącznik nr 1 do uchwały), na którym to droga ta została wyznaczona linią rozgraniczającą tereny o różnych funkcjach i różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie zapisem wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu jest § 4 pkt 9 rozporządzenia, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać: o kreślenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W odniesieniu do ww. przepisów organ nadzoru stwierdza, że w § 13 ust. 3 uchwały, w granicach obszaru objętego planem miejscowym określono minimalną ilość miejsc postojowych dla samochodów osobowych w liczbie 2 miejsc postojowych na 5 osób zamieszkałych w funkcjonującym budynku modyfikując w ten

sposób ww. przepis rozporządzenia. Również w tym przypadku należy uznać, że Rada Gminy wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej. Ponadto należy podkreślić, że ukształtowanie wskaźnika ilości miejsc parkingowych w odniesieniu do ilości osób zamieszkujących w funkcjonującym budynku nie daje możliwości weryfikacji dopełnienia tego obowiązku na etapie wystąpienia o decyzję o pozwoleniu na budowę. Organ nadzoru podnosi również, iż w § 4 pkt 5, § 13 ust. 2, § 17 ust. 2 i § 18 uchwały, przyjęto dla drogi wewnętrznej (teren oznaczony symbolem „1KDW”) klasę drogi „dojazdowej”. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115) drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe i drogi gminne. Drogi wewnętrzne zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy to drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg. Należy zaznaczyć, że klasyfikacja dróg uregulowana została w § 3 pkt 4 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. nr. 43 poz. 430) i dotyczy wyłącznie dróg posiadających kategorię drogi publicznej. Natomiast w przedmiotowym przypadku dla wyznaczonych w planie drogi wewnętrznej, ww. przepisy nie znajdują zastosowania. W myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Organ nadzoru stwierdza naruszenie ww. przepisu w zakresie zawarcia w § 13 ust. 4 pkt 6 uchwały, ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem „EE”, którego na rysunku planu nie wyznaczono. Zgodnie z § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. Mając powyższe na względzie organ nadzoru stwierdza, że na wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ostrów Wielkopolski zamieszczonym na rysunku planu miejscowego (załącznik nr 1 do uchwały) nie oznaczono granic obszaru nim objętego. Organ nadzoru ponadto zwraca uwagę na mogący wprowadzić w błąd odbiorców planu miejscowego sposób graficznego oznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, który zwyczajowo zgodnie z Polską Normą PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r. (oznaczenia graficzne stosowane w projektach zagospodarowania działki lub terenu) stosuje się przy wyznaczaniu obowiązujących linii zabudowy.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr XLVIII/411/2014 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 29 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 188; 189; 190; 192 we wsi Wysocko Wielkie w gminie Ostrów Wielkopolski w całości. Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone w terminie 30 dni od jego doręczenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek