



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 maja 2015 r.

Poz. 3394

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.153.2015.10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 6 maja 2015 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr VI/41/2015 Rady Gminy Wągrowiec z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kaliska i Tarnowo Pałuckie w rejonie Jeziora Rgielskiego” – **ze względu na istotne naruszenia prawa.**

Uzasadnienie

W dniu 30 marca 2015 r. Rada Gminy Wągrowiec podjęła uchwałę Nr VI/41/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kaliska i Tarnowo Pałuckie w rejonie Jeziora Rgielskiego”, którą doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2015 r.

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

Zgodnie z art. 17 pkt 12 i pkt 13 ustawy wójt rozpatruje uwagi dotyczące projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania, wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z rozpatrzenia tych uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Do dnia 28 kwietnia 2014 r., w wyznaczonym przez Wójta Gminy Wągrowiec terminie, do projektu przedmiotowego planu wpłynęły uwagi osób fizycznych, z których część Wójt postanowił uwzględnić. Uwzględnione uwagi, odnoszące się do konkretnych terenów bądź nieruchomości, dotyczyły m.in. zmniejszenia powierzchni działek, zmian w liniach zabudowy, zwiększenia wysokości budynków oraz intensywności zabudowy, zmniejszenia wymaganej ilości miejsc parkingowych, czy też zmian w układzie komunikacyjnym.

Niezależnie od ww. uwag, pismem z dnia 26 czerwca 2014 r. (a więc po wyznaczonym formalnie terminie na składanie uwag), sygnowanym przez Przewodniczącego Rady Gminy Wągrowiec, o korektę planu w zakresie układu komunikacyjnego dla terenów oznaczonych symbolami MR8 – MR10, wniosła Rada Gminy Wągrowiec.

W związku z powyższymi okolicznościami, Wójt Gminy Wągrowiec, w ogłoszeniu z dnia 21 lipca 2014 r., powiadomił o ponownym wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu w dniach 28 lipca 2014 r. - 26 sierpnia 2014 r., powołując się przy tym na przepisy art. 19 ustawy, z godnie z którymi jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności może być przy tym jedynie część projektu planu objęta zmianą. W ww. ogłoszeniu zaznaczono, iż

„ponowne wyłożenie dotyczy zmiany ustaleń dla drogi leśnej położonej na działce nr 16/58 w obrębie Tarnowo Pałuckie”.

W takim stanie rzeczy, w pierwszym rzędzie zważyć należy, że Wójt Gminy Wągrowiec, zawężając w powoływanym ogłoszeniu wyłożenie projektu planu do zakresu odnoszącego się wyłącznie do działki nr geod. 16/58 w obrębie Tarnowo Pałuckie, pominął wymóg wynikający z art. 17 pkt 13, na mocy którego, po wprowadzeniu zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia uwag, winien w niezbędnym zakresie ponowić uzgodnienia. W takiej sytuacji, w związku z brzmieniem art. 17 ustawy, zgodnie z którym wójt wykonuje kolejno czynności wymienione w poszczególnych punktach ww. przepisu, winien także dopełnić wymogu wynikającego z pkt 11 i ponownie wyłożyć zmieniony projekt planu do publicznego wglądu w takim zakresie, jaki wynika z ogółu uwzględnionych wcześniej uwag w sytuacji gdy ich uwzględnienie w zasadniczy sposób wpływa na kształtowanie przestrzeni na obszarze objętym omawianym planem oraz zakres praw i obowiązków odbiorców planu.

Zaznaczyć należy, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian jest decydujący dla ewentualnej konieczności ponawiania procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 października 2012 r., II OSK 1426/12).

Oceniając konieczność zastosowania w przedmiotowym przypadku przepisu art. 17 pkt 13 ustawy – jako kryterium oceny w tym względzie należy zatem przyjąć stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian.

Wprowadzenie wymienionych na wstępie zmian, wprowadzonych na skutek uwzględnienia uwag, w zasadniczy sposób wpływających na kształtowanie przestrzeni na obszarze objętym omawianym planem (korekta parametrów zabudowy i zagospodarowania terenów, normatywów ilości miejsc parkingowych, czy też układu komunikacyjnego) - bez ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu w całym zakresie odnoszącym się do tych zmian - stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu w zakresie przepisu art. 17 pkt 13 ustawy.

W dalszej kolejności podważyć należy ponadto formę w jakiej o dokonanie zmian w projekcie planu wniosła Rada Gminy Wągrowiec w cytowanym piśmie z dnia 26 czerwca 2014 r. Zgodnie bowiem z przepisami art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z postanowień tego przepisu nie wynika co prawda wprost w jakich sytuacjach rada gminy ma podejmować uchwały. Jest jednak oczywiste, że jako organ kolegialny może podjąć jakąkolwiek szeroko rozumianą decyzję tylko po przeprowadzeniu głosowania, którego wynikiem jest podjęcie uchwały lub odmowa jej podjęcia. W związku z tym w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca przyznał radzie gminy możliwość wypowiedzenia się w jakichkolwiek kwestiach merytorycznych (w rozpatrywanym przypadku: art. 19 ustawy) winno to mieć miejsce w formie uchwały. W przeciwnym razie nie będzie można mówić o wypowiedzeniu stanowiska przez radę gminy jako organ kolegialny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 maja 2008 r., sygn. II SA/Bd 930/07).

Stwierdzić należy, że pismo z dnia 26 czerwca 2014 r., dotyczące korekty planu w zakresie układu komunikacyjnego dla terenów oznaczonych symbolami MR8 – MR10, nie wypełnia warunków, na podstawie których możliwe byłoby uznanie postulatów w nim zawartych za wiążące.

Dodać należy, że na dalszym etapie procedowania projektu przedmiotowego planu, popełniony został podobny błąd, polegający na tym, iż w dniu 25 września 2014 r. Rada Gminy Wągrowiec wniosła o dokonanie kolejnych zmian w projekcie planu, wyrażając swoje stanowisko w formie nie posiadającej wiążącego charakteru pisma.

W omawianym kontekście zastrzec trzeba, iż co prawda na mocy postanowień § 21 ust. 2 Statutu Gminy Wągrowiec, zatwierdzonego uchwałą nr V/55/2003 Rady Gminy w Wągrowcu z dnia 27 marca 2003 r., Rada Gminy Wągrowiec może podejmować postanowienia proceduralne, deklaracje, stanowiska, apele i opinie, jednakże w sytuacji gdy Rada nie wypowiedziała się w sposób kolegialny, tj.

nie przeprowadzono głosowania – nie można takich form wypowiedzi, w powiązaniu z przepisami art. 19 ustawy - uznać za wiążących dla wójta.

W zakresie zasad sporządzenia planu stwierdzam, co następuje.

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 ustaleniach omawianego planu, odnoszących się do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej (oznaczonej symbolami MN/U1 – MN/U5) oraz terenu zabudowy usługowej (oznaczonej symbolem U), w § 5 ust. 2 uchwały, dla lokalizowanych usług ustalono w szczególności przeznaczenie na cele usług konsumpcyjnych dla obsługi mieszkańców, z wyłączeniem usług wytwórczych i znacząco oddziaływujących na środowisko oraz generujących znaczący ruch samochodowy, nie definiując w uchwale jakiego rodzaju usługi kwalifikować mogą się jako generujące taki ruch, czy też nie określając w wymierny sposób pojęcia „znaczący”. Mając na względzie, iż taka terminologia nie wywodzi się wprost z przepisów odrębnych, stwierdzić należy, że tak sformułowane i niedoprecyzowane zapisy planu powodują naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, w odniesieniu do zasad zagospodarowania terenów.

Naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy stwierdzam ponadto w odniesieniu do wyznaczenia, w ramach terenów lasów (oznaczonych symbolem ZL), w granicach działki nr geod. 16/58, terenu komunikacyjnego – drogi leśnej, oznaczonej symbolem K-ZL. W rozumieniu ustaleń § 21 ust. 3 uchwały i zgodnie z rysunkiem planu teren K-ZL wyznaczony został „orientacyjną linią funkcjonalnego wydzielenia terenu” i oprócz przypisanej mu wprost funkcji drogi leśnej służyć ma także zapewnieniu dostępu komunikacyjnego do terenów zabudowy rekreacji indywidualnej, oznaczonych symbolami MR7 – MR11. W omawianej sytuacji przytoczyć należy przepisy art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.), zgodnie z którymi gruntami leśnymi są grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych oraz art. 4 pkt 6 tejże ustawy, gdzie poprzez „przeznaczenie gruntów na cele nieleśne” rozumieć należy ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Odnosząc powyższe regulacje do ustaleń § 21 ust. 3 uchwały stwierdzam, że ustalając na terenie K-ZL funkcje związane z obsługą komunikacyjną terenów zabudowy rekreacji indywidualnej, dopuszczono tym samym sposób użytkowania tego terenu także jako inny niż leśny, a jednocześnie sprzeczny z jego podstawową funkcją, wyznaczoną planem oraz wynikającą z przepisów odrębnych o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Dodatkowy problem w odniesieniu do zapisów § 21 ust. 3 uchwały rodzi fakt wyznaczenia terenu K-ZL na rysunku planu „orientacyjną linią funkcjonalnego wydzielenia terenu”, niedookreśloną poprzez samo jej zdefiniowanie jako „orientacyjnej” oraz niejednoznaczne zwymiarowanie szerokości drogi, mającej liczyć „ok. 5,0 m”.

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 jednoznacznie zdefiniowaną i stałą linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji (lub, w przypadku drogi leśnej, odmiennych i rozłącznych zasad jej zagospodarowania i użytkowania) – 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 jednoczesna możliwość użytkowania terenu pod drogę leśną (stanowiącą, w rozumieniu przepisów odrębnych element lasu i podlegającą dodatkowo rygorom tychże przepisów) oraz pod drogę dojazdową do terenów zurbanizowanych, powodują naruszenie art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy w zakresie braku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Dodać ponadto należy, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też wywodzić należy, że droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) traktowana jest jako odmienny, różny i niezależny od innych rodzaj przeznaczenia terenu i winna w związku z tym spełniać wymogi określone w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 ust. pkt 1 rozporządzenia, tj. być m. in. wydzielona jednoznacznie określonymi liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W myśl wyroku NSA z 25 czerwca 2013 r. II OSK 2836/12 „(...) tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmiennie zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą”.

W odniesieniu do używanych w planie, wspomnianych wyżej, „orientacyjnych linii funkcjonalnego wydzielenia terenu”, zakwestionować należy także ich wprowadzenie w ramach innych terenów, np. terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem MN/U5, gdzie wydzielone tą linią jednostki „mu1” i „mu2” charakteryzują się odmiennymi sposobami zagospodarowania w zakresie wskaźników udziału powierzchni biologicznie czynnej i intensywności zabudowy, co przy „orientacyjnym” charakterze linii funkcjonalnego wydzielenia terenu może budzić uzasadnione wątpliwości co do prawidłowego zastosowania odpowiednich wskaźników. Sytuację tę może komplikować dodatkowo potencjalna możliwość geodezyjnego podziału terenu, który przebiegać może inaczej niż wskazuje ww. linia.

Zauważyć również trzeba, iż rola jaką pełnić mają w planie „orientacyjne linie funkcjonalnego wydzielenia terenu” nie została w sposób spójny i nie pozostawiający wątpliwości interpretacyjnej określona w ustaleniach planu, bowiem z jednej strony, w § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały, linia ta została zaliczona do „pozostałych oznaczeń informacyjnych” figurujących na rysunku planu, natomiast w legendzie do samego rysunku została przedstawiona w zbiorze „obowiązujących oznaczeń graficznych”.

Zgodnie z 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. 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 przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy i (lub) § 4 pkt 6 rozporządzenia naruszono ze względu na brak określenia dopuszczalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachów dla terenu zieleni rekreacyjno – wypoczynkowej, oznaczonego symbolem ZR1 (na którym dopuszczono zabudowę kubaturową) oraz brak parametrów zabudowy dla terenu gruntów rolnych, oznaczonego symbolem R.

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, 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 na danym terenie nowej zabudowy kubaturowej bądź rozbudowy istniejących obiektów, czy też brak wyraźnego zakazu zabudowy na terenach o przeznaczeniu jednoznacznie związanym z różnymi formami zabudowy rodzi obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art.15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W kontekście braku określenia parametrów zabudowy dla terenów przeznaczonych pod różne formy użytkowania rolniczego przywołać należy przepis art. 55³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), zgodnie z którym za gospodarstwo rolne (a więc formę organizacyjną nieodłącznie związaną z użytkowaniem rolniczym) uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

W konsekwencji więc brak wyraźnie określonego w planie zakazu zabudowy na terenach rolniczych może oznaczać jej dopuszczenie, co umożliwiając przepisy odrębne.

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 wymaganego normatywu miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań dla terenów oznaczonych symbolami MN/U1 – MN/U5 oraz ZR2 – ZR4 (na których dopuszczono budowę nowych lub rozbudowę istniejących budynków mieszkalnych lub realizację lokali mieszkalnych w ramach innych budynków).

Zgodnie z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75 Poz. 690 ze zm.), co do zasady, budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż: 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy, 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy. Dopuszcza się sytuowanie budynku w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dopuszczalne jest dodatkowo sytuowanie budynków w odległościach mniejszych niż 4 m lub 3 m od granicy sąsiedniej działki budowlanej w szczególnych przypadkach w zabudowie jednorodzinnej. Dodatkowo zważyć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) przepisy ww. rozporządzenia są przepisami techniczno – budowlanymi, od których – myśl art. 9 ust. 1 tejże ustawy – w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo.

Przedmiotowym planem, w § 9 ust. 1 pkt 11 lit. d, § 9 ust. 1 pkt 12 lit. d, § 9 ust. 1 pkt 14 lit. d, § 17 ust. 2 pkt 1 - 7 lit. d oraz § 17 ust. 2 pkt 11 lit. d uchwały, wprowadzono zakaz zabudowy przy granicy działki sąsiedniej (na części terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz części terenów zabudowy rekreacji indywidualnej).

Stwierdzić należy, że w myśl cytowanych przepisów § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w planie miejscowym można zawrzeć jedynie dopuszczenie sytuowania budynków w odległości 1,5 m od granicy działki budowlanej lub bezpośrednio przy tej granicy. Wprowadzone w przedmiotowym planie ww. zakazy stoją natomiast w sprzeczności z tymi przepisami.

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 podstawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są bowiem zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. 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. 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 m. in. 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”.

Przepisy ogólne ustawy, w szczególności art. 4 ust. 1, stanowią iż ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ww. zasada podkreślona została ponadto w art. 14 ust. 1 ustawy, odnoszącym się do podejmowania przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W odniesieniu do ww. przepisów ustawy zakwestionować należy wprowadzenie w przedmiotowym planie ustaleń § 13 pkt 2 i § 14 ust. 2 uchwały w części dotyczącej dopuszczenia realizacji „mieszkania dla właściciela” oraz § 15 ust. 1 pkt 2 lit. b i § 18 ust. 1 pkt 2 uchwały w odniesieniu do dopuszczenia zastosowania dla realizacji obiektów na terenie ZP2 „projektów budowlanych do wielokrotnego zastosowania”.

W kontekście powyższych ustaleń stwierdzam, że w świetle wymogów art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 czy też art. 15 ustawy, ich zamieszczenie w uchwale stanowi przekroczenie właściwości organów sporządzających i uchwalających plan i nadinterpretację samego celu uchwalania planów, określonego w prawie.

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

1. § 9 ust. 1 pkt 9 uchwały, gdzie w opisie terenu MN9 zaliczono do niego wprost także teren ZP1, który – w myśl pozostałych ustaleń planu – stanowi odrębną jednostkę funkcjonalno – przestrzenną, wydzieloną liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu;

2. § 9 ust. 1 pkt 7 lit. a, § 9 ust. 1 pkt 10 lit. a oraz § 18 ust. 1 pkt 3 uchwały, gdzie minimalne i maksymalne dopuszczalne wskaźniki intensywności zabudowy dla terenów MN7, MN10 oraz ZP2 odniesiono do powierzchni konkretnych, istniejących w chwili uchwalania planu działek ewidencyjnych, co przy różnych wskaźnikach intensywności dla poszczególnych działek w ramach jednego terenu, przy założeniu potencjalnej możliwości

3. łączenia tych działek bądź realizacji danej inwestycji na kilku działkach ewidencyjnych jednocześnie – nie pozwoli na prawidłowy wybór wskaźnika.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy stwierdzić, iż zachodzą wszelkie podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały, która w istotny sposób narusza obowiązujące przepisy prawa.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu – za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek