



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 lipca 2015 r.

Poz. 4212

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.230.2015.17 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 25 czerwca 2015 r.

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

orzekam

nieważność uchwały Nr V/41/2015 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 14 maja 2015r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Pleszew rejon ulic Kaliska – Piaski „ dla południowo – wschodniej części miasta Pleszewa –Etap 1 .

- *ze względu na istotne naruszenie prawa*

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/41/2015 Rady Miejskiej w Pleszewie została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 maja 2015 r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art.18 ust.2 pkt.5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie gminnym (Dz. U.z 2013r.,poz.594 ze zm) oraz art. 20 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym(Dz.U. z 2015r.,poz.199)

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 2010 r. 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 20 listopada 2008 r., a zatem zastosowanie znajdują przepisy dotychczasowe.

W toku procedury planistycznej po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew w wyniku uwzględnienia uwagi Z-cy Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew dokonał zmiany planu polegającej na zmianie przeznaczenia terenu drogi publicznej klasy lokalnej (oznaczenie „2.KDL”) na drogę wewnętrzną (oznaczenie „4.KDW”), poszerzeniu trójkąta widoczności na skrzyżowaniu dróg zbiorczych oraz uzupełnieniu zapisów planu odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami „P”, „P/U”, „U/P” i „RPU” o dopuszczenie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł

energii w małych instalacjach o mocy do 100 kW, a dla terenów oznaczonych symbolami „MN/U” i „MW” o dopuszczenie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacjach.

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

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). Ponadto za istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak te, w wyniku których zmodyfikowano przeznaczenie niektórych terenów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2011 r., II OSK 1281/11).

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.

Ze względu na zakres i charakter zmiany projektu wynikający z uwzględnienia uwagi Z-cy Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew, w związku z którą m.in. zmieniono przeznaczenie drogi dotąd publicznej na drogę wewnętrzną należy uznać, że projekt planu powinien zostać ponownie wyłożony do publicznego wglądu.

W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego organ nadzoru stwierdza, co następuje.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy – burmistrz sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium.

Istnieje niezgodność planu miejscowego z zapisami studium odnoszącymi się do terenu oznaczonego symbolem „1.RPU”. Zgodnie z ustaleniami studium teren ten, położony jest w strefie przemysłowo – usługowej miasta (strefa IV A) i stanowi częściowo teren „produkcyjno – usługowy” (oznaczenie A IV P/U) oraz częściowo teren mieszkaniowo – usługowy (oznaczenie A IV MN/U). W planie natomiast, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 6 i § 10 pkt 1 uchwały, został przeznaczony pod lokalizację zabudowy zagrodowej i hodowlanej.

W piśmie z dnia 15 czerwca 2015 r. Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew wyjaśnił, że wprowadzenie do ustaleń planu miejscowego terenu zabudowy zagrodowej i hodowlanej wynikało z aktualnego sposobu użytkowania działki nr 2299 (istniejąca hodowla nerek) i miało na celu umożliwienie jej właścicielowi dalszego rozwoju prowadzonej przez niego działalności. Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż zapisy studium odnoszące się do strefy

przemysłowo - usługowej IV A dopuszczają w jej granicach jedynie zachowanie istniejącej zabudowy mieszkaniowo – usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że dopuszczenie realizacji zabudowy zagrodowej i hodowlanej na terenach stanowiących w studium częściowo teren produkcyjno – usługowy oraz częściowo teren mieszkaniowo – usługowy 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.

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 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 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.

W § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, na terenach obiektów produkcyjnych składów i magazynów, oznaczonych symbolami „1.P” - „3.P”, jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono realizację zabudowy administracyjno - biurowej pomijając zarazem ustalenie dla tej zabudowy projektowanej wysokości oraz geometrii dachu, czym naruszono ww. przepisy.

Nadmienić trzeba, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy, pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa we wskazanym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowym planie realizacji zabudowy administracyjno - biurowej na wskazanym terenie rodzi więc obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym wysokości oraz geometrii dachów.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w treści planu dla terenów oznaczonych symbolami „P”, „P/U”, „U/P”, „MN/U” i „MW”, zawarto ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości oraz geometrii dachów dla obiektów małej architektury, których nie dopuszczono do realizacji na przedmiotowych terenach.

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. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 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), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać: określenie 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 uważa, że w przedmiotowym planie nie określono minimalnej liczby miejsc do parkowania dla funkcji mieszkaniowej dopuszczonej do realizacji na terenach obiektów produkcyjnych składów i magazynów (symbole „1.P” - „3.P”), terenach zabudowy techniczno – produkcyjnej i usług (symbole „1.P/U” - „4.P/U”) oraz terenach zabudowy usługowej i techniczno – produkcyjnej (symbole „1.U/P” - „3.U/P”). Stanowi to naruszenie §4 pkt 9 lit. c rozporządzenia.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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:

1/ ustalenia w § 22 ust. 2 pkt 2 lit. d, § 24 ust. 2 pkt 1 lit. e oraz § 25 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami „1.P”, „1.U/P”, „2.U/P” i „1.MN/U”, nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 30 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej GP (dla zabudowy jednokondygnacyjnej przeznaczonej na stały pobyt ludzi) i nie wyznaczenia jej na przedmiotowym rysunku;

2/ ustalenia w § 26 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem „1.MW”, nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 40 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej GP i wyznaczenia jej na przedmiotowym rysunku w odległości 25 m;

3/ wyznaczenia na rysunku planu (załącznik nr 1 do uchwały) dla terenu oznaczonego symbolem „3.P” nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 8 m od terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem „4.KDW” i pominięcia jej w treści planu;

W § 22 ust. 6, § 23 ust. 6, § 24 ust. 6, § 25 ust. 6, § 26 ust. 6 i § 27 ust. 6 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami „1.P” - „3.P”, „1.P/U” - „4.P/U”, „1.U/P” - „3.U/P”, „1.MN/U”, „1.MW” i „1.RPU”, ustalono wielkość powierzchni biologicznie czynnej na poziomie nie niższym niż odpowiednio 20%, 30%, 35%, 40%, 30% i 40% powierzchni terenu.

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. Nadmienić trzeba, że żaden z obowiązujących przepisów prawa nie obliguje wnioskodawcy do objęcia wnioskiem o pozwolenie na budowę całej jednostki terytorialnej oznaczonej danym symbolem ani przedłożenia inwentaryzacji danego terenu w sytuacji gdy złożony wniosek odnosi się tylko do jego części. Ponadto ukształtowane w ten sposób przepisy nie uwzględniają okoliczności, iż w ramach jednej jednostki terytorialnej może funkcjonować wiele działek budowlanych (wydzielonych na podstawie zapisów uchwały oraz przepisów odrębnych, w tym ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), stanowiących przedmioty odrębnej własności i każdorazowo uzależniają możliwości inwestycyjne poszczególnych wnioskodawców od stopnia zainwestowania pozostałych działek budowlanych funkcjonujących w ramach danego terenu, 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 RP.

Ponadto w treści uchwały ustalając minimalne oraz maksymalne wskaźniki „powierzchni zabudowanych” dla poszczególnych terenów (m.in. § 22 ust. 4 uchwały) ograniczono się jedynie do podania ich wartości nie określając zarazem powierzchni, która stanowić ma dla nich punkt odniesienia, co umożliwia interpretowanie wskazanego wskaźnika zarówno w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej jak i terenu stanowiącego całą jednostkę funkcjonalną wyznaczoną w planie. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że tak skonstruowany wskaźnik nie pozwala na jednoznaczne odczytanie zamiaru uchwałodawcy, co do potencjalnych możliwości zagospodarowania terenu. Natomiast brak jednoznacznych ustaleń w tym zakresie w konsekwencji utrudni lub uniemożliwi uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż w § 13 ust. 1 pkt 1 i § 34 ust. 1 pkt 3 uchwały, dla dróg wewnętrznych (tereny oznaczone symbolami „1.KDW” - „4.KDW”) przyjęto klasę drogi „dojazdowej”. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. 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 to zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że:

1/ w § 17 uchwały, ustalając, które tereny objęte planem w myśl przepisów o ochronie środowiska podlegają ochronie przed hałasem pominięto tereny zabudowy zagrodowej i hodowlanej („1.RPU”), dla których obowiązujące przepisy prawa również ustalają wartości dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 112);

2/ w § 22 ust. 9 pkt 1 uchwały, dopuszczono na jednostkach bilansowych „2.P” i „3.P” przekroczenie dopuszczalnej wysokości zabudowy o 100 % (dominanty przestrzenne) w rejonie projektowanego ronda nie precyzując zarazem w żaden sposób zasięgu obszaru, do którego odnosi się zamieszczone w planie dopuszczenie, co nie daje możliwości jakiegokolwiek weryfikacji, czy lokalizacja realizowanego obiektu budowlanego spełnia określony w uchwale wymóg położenia „w rejonie projektowanego ronda” na etapie wystąpienia o decyzję o pozwoleniu na budowę;

3/ w objaśnieniach do rysunku (załącznik nr 1 do uchwały) zawarto oznaczenie „linii rozgraniczających tereny o różnych zasadach zagospodarowania”, których nie wyznaczono na przedmiotowym rysunku.

W świetle przytoczonych okoliczności faktycznych i prawnych, w ocenie organu nadzoru „Rada Miejska w Pleszewie podejmując przedmiotową uchwałę rażąco naruszyła prawo , dlatego należało orzec 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 daty jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego

WZ. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski