



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 29 kwietnia 2015 r.

Poz. 2959

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.148.2015.18 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2015 r.

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

#### **orzekam**

nieważność uchwały Nr VI/32/2015 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 26 marca 2015 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon ulicy Bukowej w Ostrzeszowie - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VI/32/2015 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 26 marca 2015 roku została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 02 kwietnia 2015 roku.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199) w związku z uchwałą nr XXXVIII/236/2013 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 28 listopada 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Bukowej w Ostrzeszowie.

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

Doszło do naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej “ustawą”, zgodnie z którym cyt. “ w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”, w zakresie braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem “P”, na którym w § 18 pkt 1 i 2 uchwały, dopuszczono realizację zabudowy gospodarczej, w tym produkcji, magazynów, składów i baz, a także zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, której udział w zagospodarowaniu terenu, zgodnie z definicją zawartą w § 1 ust. 5 pkt 4 uchwały, nie może przekroczyć 45% powierzchni zabudowy wszystkich budynków znajdujących się na tym terenie. Jak wynika z powyższego w ramach tego samego terenu umożliwiono realizację sprzecznych funkcji tj. produkcyjnej i mieszkaniowej.

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, tak odmiennych funkcji – t.j. zabudowy produkcyjnej oraz mieszkaniowej – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art.

I ust. 1 ustawy) – nie pozwala w pełni przewidzieć w jaki sposób będzie kształtowała się na nim przyszła zabudowa, a w konsekwencji może prowadzić do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem i intensywnością użytkowania takich terenów.

Jednocześnie wyjaśniam, że zgodnie z § 9 ust. 4 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), cyt. *“ w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych ”*. Dopuszczalne jest zatem rozszerzenie podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, a nawet ich połączenie w granicach jednego terenu, jednak tylko i wyłącznie w przypadku gdy z przepisów planu można jednoznacznie odczytać przeznaczenie terenu, a określone na danym terenie funkcje nie stanowią funkcji rozłącznych czy sprzecznych.

Nadmieniam, że sprzeczność z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w przypadku połączenia w planie wzajemnie rozłącznych funkcji, znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – rozwiązanie takie zakwestionował m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 04 listopada 2009 r. (sygn. akt II SA/Po 383/09).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w żadnym z zapisów tekstu uchwały nie sprecyzowano jaki rodzaj zabudowy mieszkaniowej - jednorodzinnej czy też wielorodzinnej – dopuszczono na terenie oznaczonym symbolem “P”. Ustalenia planu w tym zakresie winny być sformułowane w sposób pozwalający na jednoznaczne stosowanie jego zapisów, zwłaszcza w kontekście możliwości realizacji określonych inwestycji, w tym uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Należy nadmienić, iż zgodnie z przepisami ustawy z dnia 07 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.), przy wyodrębnieniu w budynku większej ilości lokali niż dwa powstaje budynek wielorodzinny, dla którego przepisy dotyczące warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – przewidują szczególne uwarunkowania, jakie winien spełniać.

Zgodnie z § 26 ust. 1 i 3 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.), zwanego dalej “rozporządzeniem”, działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. W razie braku warunków przyłączenia do sieci kanalizacyjnej działka może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m<sup>3</sup> na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m<sup>3</sup>, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska. Ponadto, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.), właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Stwierdzam sprzeczność zapisów uchwały z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie ustalenia w § 12 pkt 6 lit. b tiret pierwsze i drugie, zakazu odprowadzania ścieków do przydomowych oczyszczalni oraz szczelnych, bezodpływowych zbiorników przy jednoczesnym nakazie odprowadzania ścieków do istniejącego systemu kanalizacji po jego rozbudowie. Uwzględniając okoliczność, że dostęp do sieci posiada tylko część obszaru objętego planem, należy uznać, iż wskazane zapisy uniemożliwiają zagospodarowanie pozostałego obszaru zgodnie z jego przeznaczeniem w planie miejscowym do czasu stworzenia warunków przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej. Natomiast, w myśl obowiązujących przepisów prawa, w razie braku warunków przyłączenia do sieci kanalizacyjnej

działka może być wykorzystana pod zabudowę gdy zapewniona zostanie możliwość korzystania ze zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków.

Ponadto w § 8 pkt 6 uchwały, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oznaczonego symbolem "P", ustalono minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie nie mniejszym niż 10% powierzchni terenu.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym, cyt. "*minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*".

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 powinien pozostawać w zgodzie z Konstytucją, ustawami i aktami poza ustawowymi. 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 (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA./Wr 2761/95). W związku z powyższym 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 orzecnictwie sądów administracyjnych, a podzielił je m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, stwierdzając w wyroku z dnia 15 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 620/13), 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".

Tak więc w sytuacji, gdy ustawodawca w uzasadnionych przypadkach zrównał korzystanie z systemów sieci kanalizacyjnej i ze zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, nieuprawnionym jest ograniczanie właścicieli w korzystaniu z prawa własności poprzez ustalenie zakazu zabudowy działki do czasu podłączenia jej do sieci kanalizacyjnej gdyż przepisy gminne nie mogą wprowadzać zakazów, które stoją w sprzeczności z zapisami aktów wyższej rangi. Podobnie należy również stwierdzić, że Rada Miejska modyfikując obowiązujący przepis prawa i ustalając wartość wskaźnika udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni terenu wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej.

Natomiast w § 8 pkt 4 uchwały, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oznaczonego symbolem "P", ustalono wielkość maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie nie większym niż 80% 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. Nadmieniam, 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 odrębne przedmioty 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.

W § 18 pkt 2 uchwały, ustalono, że zabudowa mieszkaniowa stanowiąca przeznaczenie uzupełniające terenu oznaczonego symbolem "P" może służyć "wyłącznie dla mieszkań służbowych i właścicieli".

Stwierdzić należy, że zamieszczenie ww. zapisu, ograniczającego możliwość zamieszkania w lokalach mieszczących się w projektowanej zabudowie mieszkaniowej do konkretnych użytkowników, stanowi przekroczenie zakresu zagadnień, które winien obejmować plan miejscowy. Wskazany zakres został określony w art. 15 ustawy, a jego przekroczenie stoi w sprzeczności z celem uchwalania planów, określonym w przepisach art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejsca w Ostrzeszowie podejmując przedmiotową uchwałę rażąco naruszyła prawo w omawianym zakresie, 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.

Wojewoda Wielkopolski

( - ) Piotr Florek