



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 30 kwietnia 2015 r.

Poz. 2967

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.129.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2015 r.

Działając 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/23/15 Rady Gminy Turek z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Turek dla części obrębu Turkowice – część „A” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Turek z dnia 23 marca 2015 r., Nr VI/23/15 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199).

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

Na sesji w dniu 23 marca 2015 r. Rada Gminy Turek podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Turek dla części obrębu Turkowice- część „A”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ponadto w myśl § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

W § 14 ust. 3 pkt 5 uchwały, dla wyznaczonych w planie terenów urządzeń infrastruktury technicznej (tereny oznaczone symbolem „E”), Rada Gminy Turek dopuściła alternatywne przeznaczenie terenów, tj. „w przypadku rezygnacji z realizacji funkcji podstawowej mogą być one po uzyskaniu opinii właściwych gestorów mediów przeznaczone pod inne funkcje zgodne z przeznaczeniem dla terenów otaczających”.

Stwierdzić należy zatem, że tak sformułowane ustalenia w związku z brakiem jednoznacznie ustalonego przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów powodują naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy oraz § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru chciałby w tym miejscu zaznaczyć, 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie organu nadzoru ww. zapisy planu miejscowego uznać należy za wadliwe, albowiem nie ustalają one w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów oznaczonych wskazanym symbolem. Przeznaczenie terenów zostało w tym przypadku uzależnione od woli podmiotu innego niż gmina, tj. inwestora oraz gestora sieci infrastruktury technicznej, którzy to na przedmiotowych terenach mogą wprowadzić zarówno funkcję infrastruktury technicznej jak i odpowiednio do położenia terenu drogową, mieszkaniową, usługową, czy też leśną.

Należy zwrócić również uwagę, że wskazane rodzaje funkcji, a w konsekwencji ustalone dla tych funkcji sposoby kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu i ładu przestrzennego są zupełnie odmienne i wykluczają się wzajemnie. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok NSA z 08 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12).

Tym samym Rada Gminy nie może scedować swoich kompetencji w zakresie ustalania przeznaczenia terenów na podmioty inne niż gmina (np. gestorów mediów).

Ponadto, w kontekście zapisu umożliwiającego zmianę funkcji terenu po uzyskaniu opinii właściwych gestorów sieci, należy podkreślić, że Radzie nie przysługuje również uprawnienie do tego aby w drodze planu miejscowego wprowadzała procedury nieprzewidziane obowiązującymi przepisami prawa.

Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, dopuszczenie na terenach alternatywnych przeznaczeń skutkujące brakiem możliwości jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji terenów po wejściu w życie planu miejscowego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Z kolei w § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały Rada Gminy Turek dopuściła lokalizację na obszarze planu dodatkowych dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, pod warunkiem zachowania ich minimalnej szerokości 8 m i realizacji placu do zawracania pojazdów w sytuacji gdy nie istnieje możliwość zapewnienia bezpośredniego wyjazdu na drogę publiczną.

Zgodnie z zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) – traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu – musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi – osobne – przeznaczenie terenu.

Zgodnie bowiem z orzecnictwem sądów administracyjnych „(...) *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*” – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12. Stanowisko to zaprezentował również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 58/14, orzekając, że lokalizacja ciągów komunikacyjnych, w tym dróg wewnętrznych, powinna zostać określona na rysunku planu.

W związku z tym stwierdzić należy, że oceniana uchwała w zakresie dopuszczenia wyznaczenia dróg wewnętrznych bez wyodrębnienia ich linią rozgraniczającą na rysunku planu w § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały stanowi naruszenie zasad sporządzania planu.

Ponadto w § 3 ust. 4 pkt 12 uchwały Rada Gminy Turek zdefiniowała pojęcie „teren biologicznie czynny” modyfikując tym samym to pojęcie zawarte w przepisach § 3 pkt 22 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.).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że, realizując swoją kompetencję stanowiącą, rada gminy jest zobowiązana uwzględniać

wytyczne zawarte w upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

W utrwalonym już orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12, z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, z dnia 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. akt III RN 40/00).

W § 16 ust. 3 uchwały, w odniesieniu do stawki procentowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rada wprowadziła zapis, iż „dla nieruchomości przeznaczonych na realizację celu publicznego, przestrzeni publicznej, dróg wewnętrznych i ciągów pieszo – jezdnych oraz będących własnością skarbu państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego opłaty nie nalicza się”. W związku z powyższym Rada dla terenów oznaczonych symbolami „1ZP”, „1E” - „6E”, „1KDW” - „5KDW”, „7KDW” - „20KDW” i „1KDX” - „7KDX” w planie nie ustaliła wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 12 ww. ustawy, stawek procentowych, na podstawie których ustala się wspomnianą opłatę.

Z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 tej samej ustawy jednoznacznie wynika, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła to właściciel lub użytkownik wieczysty zbywając taką nieruchomość, jest obowiązany do uiszczenia jednorazowej opłaty ustalonej w planie w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości.

Stawki procentowe, na podstawie których ustala się tę opłatę, winny obligatoryjnie być określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na możliwość ustalenia stawki zerowej renty planistycznej jednak wyłącznie w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, że w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej. Wymaga to jednak przeprowadzenia szczegółowej analizy i odzwierciedlenia jej w materiałach planistycznych, a także dokładnego określenia w ustaleniach planu terenów, w stosunku do których ustalenie stawki procentowej renty planistycznej jest bezzasadne. Poza tymi wyjątkowymi sytuacjami pominięcie przez radę gminy ustalenia wysokości stawki procentowej, która stanowić miałaby podstawę ustalenia opłaty planistycznej, jest naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy (por. wyrok NSA z 05 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12).

W przedłożonym do oceny planie Rada Gminy modyfikując w sposób nieuprawniony przepisy art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy nie podjęła żadnych ustaleń w zakresie stawek procentowych dla terenów oznaczonych symbolami „1ZP”, „1E” - „6E”, „1KDW” - „5KDW”, „7KDW” - „20KDW” i „1KDX” - „7KDX”, czym naruszyła wskazane wyżej przepisy.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury 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.

Rada Gminy Turek naruszyła ww. przepis poprzez zawarcie w § 17 ust. 9 uchwały ustaleń dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem „6KDW”, której nie wyznaczyła na rysunku planu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na budzący wątpliwości interpretacyjne, w kontekście jednoznacznego wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem „1MR” na rysunku planu, zapis § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, nakazujący wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy dla tego terenu zgodnie z przepisami budowlanymi i drogowymi.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w § 17 ust. 2 pkt 4 lit. a oraz ust. 7 pkt 4 lit. a uchwały Rada zawarła odniesienia do § 10 ust. 2 uchwały, który nie występuje w treści uchwały.

Z uwagi na powyższe uchybienia zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności Uchwały Nr VI/23/15 Rady Gminy Turek z dnia 23 marca 2015 r. w całości.

Wobec tego orzeczono jak w sentencji.

#### Pouczenie

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu naruszenia prawa do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek