



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 lutego 2017 r.

Poz. 1144

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.92.2017.21 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr XXIX/336/2016 Rady Miejska Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrowa Wielkopolskiego terenu w rejonie ulicy Kujawskiej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/336/2016 Rady Miejska Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrowa Wielkopolskiego terenu w rejonie ulicy Kujawskiej, zwana dalej: uchwałą) została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 stycznia 2017 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”, 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, zwanego dalej: „rozporządzeniem”), na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

Stwierdzam, iż organ sporządzający plan miejscowy naruszył ww. przepisy poprzez niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenów wynikające z wprowadzenia do § 10 pkt 2 uchwały dopuszczenia poszerzenia ulic publicznych i przejść dla pieszych na innych terenach niż drogowe, pod warunkiem, że zostanie zajęte nie więcej niż 10% powierzchni tych terenów oraz nie zostaną naruszone odrębne przepisy, w tym o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

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 ich odbioru przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. W takim stanie rzeczy ustalenia planu umożliwiają zagospodarowanie ww. części terenów w sposób całkowicie odmienny niż wynika to z ich podstawowego przeznaczenia.

W tym kontekście wyjaśniam, 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 również takie określenie w planie

miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwią 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).

Należy podkreślić, że przepis art. 15 ustawy nie przewiduje możliwości określenia przeznaczenia terenu jako rezerwy na konkretny cel (poszerzenie terenów drogowych), tym samym takie określenie w planie jest niedopuszczalne zwłaszcza w przypadku, gdy prowadzi do niejasności i wątpliwości interpretacyjnych w kwestii zasadniczej jaką jest przeznaczenie danego terenu i możliwość jego zagospodarowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Wr 126/15). 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. II OSK 1334/12). Tym samym tereny lokalizacji dróg publicznych powinny być wskazane w części graficznej planu poprzez wydzielenie stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.

Biorąc pod uwagę indywidualny charakter aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w kontekście przedstawionych powyżej uwarunkowań i ustaleń omawianej uchwały, stwierdzić należy, że dopuszczenia poszerzenia ulic publicznych i przejść dla pieszych na innych terenach niż drogowe, powodują naruszenie art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Ponadto stworzona w planie możliwość „alternatywnego” przeznaczenia terenu pod poszerzenie drogi publicznej niesie za sobą konsekwencje w postaci uzyskania przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego prawa do podejmowania działań związanych z wywłaszczeniem nieruchomości, regulowanego w przepisach odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami, co nie może mieć miejsca w sytuacji gdy plan nie przewiduje lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z uwagi na powyższe okoliczności, tym istotniejsze jest takie ustalenie w planie przeznaczenia terenu, które w sposób jednoznaczny wskazuje na wynikające z niego, w sposób bezpośredni i pośredni, prawa i obowiązki odbiorców planu.

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, 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 § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonych symbolami „1MW” – „6MW”, dopuszczono realizację garaży oraz garaży wielopoziomowych pomijając zarazem ustalenie dla nich maksymalnej wysokości, czym naruszono 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Jednocześnie w § 15 ust. 2 uchwały, na terenach obiektów sportu i rekreacji, oznaczonych symbolami „1US” – „3US”, dopuszczono budowę obiektów usługowych oraz budynków oświaty nie ustalając dla nich geometrii dachów czym również naruszono ww. przepisy.

Nadmieniam, że 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 we wskazanym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie w przedmiotowym planie realizacji garaży oraz garaży wielopoziomowych, a także obiektów usługowych i budynków oświaty na wskazanych terenach rodzi więc obowiązek ustalenia dla nich parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym projektowanej wysokości budynków oraz geometrii dachów.

W § 13 ust. 8, § 14 ust. 10 i § 15 ust. 7 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami „1MW” - „6MW”, „1U” – „4U” oraz „1US” – „3US”, ustalono minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej na poziomie odpowiednio 40%, 5% i 25% „powierzchni nieruchomości”.

Ponadto w § 1 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy jako *sumę powierzchni wszystkich budynków zlokalizowanych na działce, wyznaczonych przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi ścian budynków na powierzchnię terenu*, a następnie wprowadzono definicję intensywności zabudowy rozumianej jako *stosunek powierzchni całkowitej budynków znajdujących się na działce do powierzchni działki*, modyfikując tym samym przepisy ustawy.

Zgodnie z powołanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w planie miejscowym określa maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Należy stwierdzić, że Rada Miejska ustalając wartości powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni nieruchomości zamiast powierzchni działki budowlanej oraz modyfikując definicję ustawową wykroczyła poza przyznany jej zakres delegacji ustawowej. Ponadto dla terenów oznaczonych symbolami „1MW” - „6MW”, „1U” - „4U” oraz „1US” - „3US”, przeznaczonych pod zabudowę, odstąpiła od wyznaczenia wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy wymaganego przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, zastępując go wskaźnikiem odzwierciedlającym minimalną wielkość powierzchni całkowitej zabudowy w stosunku do powierzchni działki (§ 13 ust. 6, § 14 ust. 8 i § 15 ust. 5 uchwały).

Przedmiotowy plan sporządzony został z naruszeniem § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego tekstem. W § 14 ust. 3 uchwały ustalono, dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych symbolami „1U” - „4U”, dopuszczenie mieszkań wbudowanych w obiekty o przeznaczeniu podstawowym o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 80 % powierzchni całkowitej realizowanego budynku. Przy tak skonstruowanych zapisach planu może dojść do sytuacji, w której przeznaczenie podstawowe terenu tj. usługowe zostanie zmarginalizowane jedynie do 20 % powierzchni całkowitej budynków, a podstawowym przeznaczeniem terenu stanie się zabudowa mieszkaniowa. Przypisanie więc tym terenom funkcji usługowej i oznaczenie ich jedynie symbolem „U” może wprowadzić w błąd odbiorców planu miejscowego.

Ponadto wskazuję, że w § 1 ust. 2 uchwały, podano skalę rysunku planu jako 1:1000, natomiast na załączniku nr 1 do uchwały zamieszczono 1:2000.

Nadmieniam, że w myśl § 9 pkt 1, 3 i 5 rozporządzenia, podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Barwne oznaczenia graficzne na projekcie rysunku planu miejscowego należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający czytelność projektu rysunku planu miejscowego, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony. W przypadku gdy projekt rysunku planu miejscowego sporządzony w jednobarwnej technice graficznej wyjaśnia wystarczająco ustalenia projektu planu miejscowego, stosowanie barwnych oznaczeń nie jest wymagane.

W odniesieniu do powyższego stwierdzam, że w przedmiotowym planie zastosowanie jednobarwnej techniki graficznej ze względu na mnogość oznaczeń liniowych wprowadzonych na rysunku planu (w tym dodatkowych oznaczeń informacyjnych) nie zapewnia dostatecznej przejrzystości i czytelności załącznika.

Zwracam również uwagę na:

- niezrozumiały zapis § 3 pkt 2 lit. f uchwały, stanowiący, iż „ograniczenia wiążące się z obowiązującą linią zabudowy obowiązują w odległości do 30 m od niej, na nieruchomościach, przez które ta linia przebiega”;
- dopuszczenie w § 14 ust. 4 uchwały, lokalizowania na terenach zabudowy usługowej, oznaczonych symbolami „1U” - „4U”, budynków o innym przeznaczeniu niż usługowe na działkach budowlanych o powierzchni nie mniejszej niż 800 m² przy jednoczesnym braku dopuszczenia w treści planu miejscowego takich budynków;
- ustalenie w § 14 ust. 5 i 8 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami „1U” - „4U”, maksymalnej powierzchni zabudowanej budynkami na poziomie 90 % powierzchni nieruchomości i wielkości powierzchni całkowitej zabudowy w stosunku do powierzchni działki nie większej 90%.

W związku z powyższym orzeczono 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

(-) Zbigniew Hoffmann