



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 lipca 2016 r.

Poz. 4233

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.211.2016.6 **WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 29 czerwca 2016 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/111/16 Rady Miejskiej Gminy Wysoka z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wysoka w rejonie wsi Mościska, Kostrzynek, Rudna, Nowa Rudna, Stare, Gmurowo, Sędziniec, Czajcze, Kijaszkowo, Młotkowo – Jądrowo, Młotkowo, Jeziorki Kosztowskie, Wysoczka, Wysoka Wielka oraz miasta Wysoka w rejonie ulic Kościelnej, Dworcowej, Księdza Romana Budniaka, Generała Świerczewskiego, Placu Wolności, Świętego Walentego, Ogrodowej, Placu Powstańców Wielkopolskich - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2016 r. Rada Miasta i Gminy Wysoka podjęła uchwałę nr XXII/111/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wysoka w rejonie wsi Mościska, Kostrzynek, Rudna, Nowa Rudna, Stare, Gmurowo, Sędziniec, Czajcze, Kijaszkowo, Młotkowo – Jądrowo, Młotkowo, Jeziorki Kosztowskie, Wysoczka, Wysoka Wielka oraz miasta Wysoka w rejonie ulic Kościelnej, Dworcowej, Księdza Romana Budniaka, Generała Świerczewskiego, Placu Wolności, Świętego Walentego, Ogrodowej, Placu Powstańców Wielkopolskich.

Uchwała Rady Miasta i Gminy Wysoka została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 maja 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778) wójt występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, tj. przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (o ile nie zachodzą warunki, o których mowa w art. 7 ust. 2a). Zgoda, w myśl § 12 pkt 12 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) winna stanowić element dokumentacji prac planistycznych, potwierdzającej wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy.

Z map zasadniczych, stanowiących podkłady geodezyjne rysunków przedmiotowego planu, wynika, iż w skład terenów przeznaczonych pod zabudowę niezwiązaną z funkcją rolniczą, wchodzi użytki rolne klasy

III w związku, z czym należało uznać, że istniał obowiązek wynikający z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dokumentacji prac planistycznych dostarczonej Wojewodzie Wielkopolskiemu wraz z uchwałą w sprawie przedmiotowego planu brak jest zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze ww. gruntów rolnych klasy III.

Ponadto w myśl przepisów art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, wójt, sporządzając plan miejscowy, uzyskuje zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W przypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – zgodę wydaje minister właściwy do spraw środowiska, a w przypadku pozostałych gruntów leśnych – marszałek województwa.

Z analizy mapy zasadniczej, stanowiącej podkład geodezyjny rysunku przedmiotowego planu, wynika, że np. część terenów na załączniku 1.6 stanowiącego rysunek planu, oznaczonych, jako Ls – grunty leśne, została w niniejszym planie przeznaczona na tereny usług sportu i rekreacji. Linie zabudowy zostały, co prawda wyznaczone tylko dla istniejącego budynku wpisanego do rejestru zabytków, to jednak zgodnie z § 5 pkt 2 lit. d uchwały na terenie możliwa jest realizacja np. miejsc postojowych czy placów manewrowych.

W takim stanie rzeczy stwierdzić należy, że dopuszczając inne niż leśne przeznaczenie terenów, Burmistrz Miasta i Gminy Wysoka winien wystąpić o zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne do właściwego organu, czego, jak wynika z przekazanej wojewodzie dokumentacji prac planistycznych, nie dopełnił.

Brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne skutkuje, zatem istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego poprzez pominięcie wymienionych na wstępie czynności wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie naruszeniem przepisów art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 cytowanej ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Z uwagi na powyższe okoliczności stwierdzić, zatem należy, że w odniesieniu do trybu sporządzenia przedmiotowego planu naruszono art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Mając powyższe na względzie, w odniesieniu do przedmiotowego planu stwierdzić należy, że ustalenie:

- w § 9 uchwały możliwości lokalizacji zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej na terenach oznaczonych symbolami 1.MN1 – 1. MN7,
- w § 17 uchwały możliwości lokalizacji zabudowy usługowej na terenach oznaczonych 3.U1 i 3.U2,
- w § 19 uchwały możliwości lokalizacji zabudowy związanej z usługami sportu i rekreacji na terenach oznaczonych, jako 7.US i 10 US,
- w § 11 uchwały możliwości lokalizacji zabudowy związanej mieszkalnej wielorodzinnej na terenie oznaczonym, jako 15.MW,

narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wysoka (uchwała Rady Miasta i Gminy Wysoka nr XLVII/291/2010 z dnia 8 września 2010 r.).

Na wyrysie studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu tereny 1.MN1 – 1. MN7 oraz 3.U1 i 3.U2 wchodzi w skład terenów oznaczonych jako „tereny turystyki”. Brak jest w studium jakichkolwiek zapisów, na podstawie, których możliwe byłoby uznanie, że na przedmiotowych terenach można dopuścić w planie miejscowym zabudowę mieszkalną lub usługową niezwiązaną z turystyką.

Tereny 7.US i 10 US oraz 15.MW wchodzą w skład terenów oznaczonych na wyrysie ze studium jako „tereny rolnicze”. Brak jest w studium jakichkolwiek zapisów na podstawie, których możliwe byłoby uznanie, że można dopuścić w planie miejscowym zabudowę usługową lub mieszkaniową wielorodzinną.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od brzmienia ustaleń studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma natomiast stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. II OSK 466/11 z dnia 19 maja 2011 r.).

Powyższe stanowi, zatem istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 ustawy w odniesieniu do obowiązku stwierdzenia przez radę gminy nienaruszalności ustaleń planu względem studium.

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. 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.

Zasadę sporządzania planu, określoną w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia naruszono na skutek braku określenia parametrów zabudowy dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami 1.R1, 1.R2, 5.R1, 5.R2, 7.R, 8.R, 14.R1, 14.R2, 14.R3, 16.R i 17.R, co do których nie wprowadzono zakazu zabudowy, mogącego przesądzić

o ewentualnym braku konieczności wyznaczenia tychże parametrów.

Zauważyć należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc między innymi parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże 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 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 i § 4 pkt 6 rozporządzenia.

W kontekście naruszenia ww. zasad sporządzenia planu, spowodowanego brakiem określenia parametrów zabudowy dla terenów przeznaczonych pod różne formy użytkowania rolniczego przywołać należy przepis art. 55 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 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.

Wskazane wyżej naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia można analogicznie odnieść do braku ustalenia parametrów zabudowy dla terenów lasu, oznaczonych symbolami 1.ZL, 9.ZL, 11.ZL1 i 11.ZL2 co, do których nie wprowadzono zakazu zabudowy, mogącego przesądzić o ewentualnym braku konieczności wyznaczenia tychże parametrów.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.) lasem - w rozumieniu ustawy - jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji

wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

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

W odniesieniu do terenów parkingów i garaży oznaczonych symbolami 5.KP1, 5.KP2 i 27.KP nie określono minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej oraz geometrii dachów dla budynków garażowych, których realizacja została dopuszczona w § 33 uchwały, czym naruszono zasadę sporządzania planu, określoną w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „rozporządzeniem”), 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 szczegółności ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W planie nie określono wymaganego normatywu miejsc parkingowych w stosunku do:

- powierzchni usług, które zostały dopuszczone do realizacji w § 9 pkt 12 oraz w § 10 pkt 8 uchwały na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami MN;
- ilości mieszkań, które zostały dopuszczone do realizacji w § 17 pkt 7 uchwały na terenach zabudowy usługowej oznaczonych symbolami U.
- ilości mieszkań dla terenów usług i turystyki oznaczonych symbolami UT, dla których w § 18 pkt 2 uchwały dopuszczono zachowanie istniejących budynków mieszkalnych, a także ich przebudowę oraz odbudowę, rozbudowę i nadbudowę.

W związku z powyższym naruszona została dyspozycja zawarta w cytowanych przepisach z art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 ust. 9 rozporządzenia.

W § 5 pkt 2 lit. g uchwały, w rozdziale ustalającym zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego dopuszczono „użytkowanie terenów na sposób dotychczasowy”.

Należy wskazać, że kwestie te zostały uregulowane w art. 35 ustawy, a zapis ten stanowi ich powtórzenie.

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 20 sierpnia 1996 r. SA./Wr 2761/95). Zasadą prawną jest bowiem, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i co stanowi przepis prawa powszechnie obowiązujący (zgodnie z § 149 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U z 2016 r. poz. 283). Tak więc modyfikowanie lub regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny.

Zgodnie z art. 15 ust. 1: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”

Zakres uzasadnienia przedstawianego wraz z uchwałą w sprawie planu miejscowego powinien przedstawiać informacje dotyczące w szczególności sposobu realizacji wymogów wynikających z art. 1

ust. 2-4; zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2 oraz wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Należy zauważyć, że uzasadnienie przesłane wraz z uchwałą do oceny przez organ nadzoru nie zawiera wszystkich wymaganych treści, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto wskazuję, że w § 35 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów dróg wewnętrznych ustalono, że „szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu”. Należy zwrócić uwagę, że odczyt ustaleń planu - zwłaszcza w przypadku nieregularnych dróg wewnętrznych wyznaczonych na załączniku nr 1.1 (1.KDW1, 1.KDW.2), może być znacznie utrudniony ze względu na nie zastosowanie linii wymiarowych na rysunku planu. Należy też podkreślić, że w treści uchwały również nie określono szczegółowo ich odległości od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu. Ze względu na skalę rysunku planu miejscowego i zastosowaną grafikę, może to powodować poważne rozbieżności interpretacyjne u przyszłych adresatów planu, a także budzić wątpliwości na etapie postępowań prowadzonych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej.

Dodatkowo należy wskazać, że w treści planu nie zamieszczono zapisów dotyczących obowiązku lokalizacji nowej zabudowy w ustalonych liniach zabudowy. Może to utrudniać odczyt ustaleń planu i stanowić problemy interpretacyjnych dla jego przyszłych adresatów. Np. w odniesieniu do terenu usług i turystyki oznaczonego, jako 6.UT, dla którego wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy tylko dla istniejącego budynku wpisanego do rejestru zabytków, ustalając jednocześnie w § 18 uchwały wskaźniki dla nowej zabudowy. Nie zostało także określone czy np. „*obiekty małej architektury oraz elementy systemu informacji*”, które zgodnie z § 5 pkt 2 lit. e uchwały zostały dopuszczone do realizacji na terenie całego planu, mogą być lokalizowane poza wyznaczonymi liniami zabudowy.

Ponadto w § 7 pkt 1 uchwały zawarte zostały niezrozumiałe zapisy dotyczące ustaleń dla „strefy ochrony konserwatorskiej A i B, dla których należy zachować zgodność zapisów dotyczących ochrony zabytków i strefy ochrony konserwatorskiej zgodnie z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego dla terenu miasta Wysoka”.

Ze względu na powyższe należy uznać, iż stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Wysoka nr XXII/111/2016 w całości, jest uzasadnione.

Pouczenie:

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