



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 maja 2015 r.

Poz. 3505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.186.2015 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 maja 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie *gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 j.t.)

orzekam

nieważność Uchwały nr VI/58/2015 Rady Gminy w Kwilczu z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na części działki nr 32/2 w Chudobczycach - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr VI/58/2015 Rady Gminy w Kwilczu z dnia 28 kwietnia 2015 r. została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 maja 2015 roku.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie *gminnym* (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 j.t.) oraz w związku z Uchwałą Nr XII/87/2011 Rady Gminy Kwilcz z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na części działki nr 32/2 w Chudobczycach Gmina Kwilcz.

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

W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzam co następuje.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy 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, zwanym dalej rozporządzeniem), na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

W ustaleniach omawianego planu, odnoszących się do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (oznaczonej symbolem 6-MN/U) oraz terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (zabudowa socjalna) i usługowej (oznaczonej symbolem 7-MNs/U), w § 19 ust. 2 i § 20 ust. 2 uchwały, dopuszczono usługi w zakresie m. in. „drobnego rzemiosła”, nie definiując w uchwale tego pojęcia i nie wyjaśniając tym samym jakiego rodzaju działalność rzemieślnicza kwalifikować może się jako „drobna”. Mając na względzie, iż taka terminologia nie wywodzi się wprost z przepisów odrębnych, stwierdzić należy, że tak sformułowane i niedoprecyzowane zapisy planu powodują naruszenie zasad sporządzenia planu w zakresie regulowanym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, w odniesieniu do zasad zagospodarowania terenów. Brak wymiernych lub odnoszących

się do skonkretyzowanych przepisów odrębnych ustaleń w tym zakresie powoduje w istocie całkowitą dowolność ich interpretacji. W szczególności zwrócić uwagę należy na powiązanie ww. dopuszczenia z podstawowym przeznaczeniem obu ww. terenów, określonym jako „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, co – przy potencjalnej możliwości sytuowania w ramach „drobnego rzemiosła” przedsięwzięć produkcyjnych o zróżnicowanym profilu – prowadzić mogłoby do zagospodarowania części tych terenów w sposób całkowicie odmienny niż wynika to z ich podstawowego przeznaczenia.

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 w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

W odniesieniu do kwestionowanych zapisów § 19 ust. 2 i § 20 ust. 2 uchwały stwierdzam, że użyte sformułowanie „drobne rzemiosło” nie pozwala na jednoznaczne odczytanie zamiaru ustawodawcy co do potencjalnych możliwości zagospodarowania terenu.

Zgodnie z 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.

Przedmiotowym planem, w § 14 ust. 5 pkt 3 uchwały, ustalono, że „po wybudowaniu zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej wszystkie obiekty należy obowiązkowo przyłączyć do sieci, a zbiorniki bezwzględnie zlikwidować”, co stanowi modyfikację i rozszerzenie cytowanych przepisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W świetle powyższych okoliczności 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 pozostawać powinien w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. 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. Tak więc 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 orzecznictwie 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”.

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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W § 13 ust. 6 pkt 1 lit. b, § 13 ust. 6 pkt 2 lit. d oraz § 13 ust. 6 pkt 5 lit. b uchwały, w odniesieniu do obowiązku określenia miejsc parkingowych przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową ustalono, iż zapewnienie odpowiedniej ilości tych miejsc nie dotyczy terenów

oznaczonych symbolami: MN, MNs, MN/U, MNs/U i US/ZP, czym naruszono przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w tym zakresie.

Zauważyć należy, że obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy powiązany jest z przepisami art. 12a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 460), z których wynika w jakich okolicznościach i przy jakich uwarunkowaniach winny być wyznaczane miejsca postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w związku z czym w planie miejscowym nie można a priori przewidzieć i przesądzić o braku konieczności wyznaczania tych miejsc na określonych terenach.

Przepisy ogólne ustawy, w szczególności art. 4 ust. 1, stanowią iż ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ww. zasada podkreślona została ponadto w art. 14 ust. 1 ustawy, odnoszącym się do podejmowania przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy. W odniesieniu do ww. przepisów ustawy zakwestionować należy zdefiniowanie w przedmiotowym planie terenów oznaczonych symbolami MNs oraz MNs/U jako terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (bądź mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej) - socjalnej. W myśl definicji zawartej w § 3 ust. 9 uchwały poprzez zabudowę socjalną należy rozumieć „budynki przeznaczone dla osób bezdomnych, eksmitowanych lub osób ubogich nie mogących utrzymać mieszkania samodzielnie”.

W kontekście powyższych ustaleń stwierdzam, że w świetle wymogów art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 czy też art. 15 ustawy, ich zamieszczenie w uchwale stanowi przekroczenie właściwości organów sporządzających i uchwalających plan i nadinterpretację samego celu uchwalania planów, określonego w prawie. Ustawa nie daje bowiem kompetencji radzie gminy i wójtowi do ograniczania w planie sposobów zagospodarowania terenów w powiązaniu i w zależności od statusu materialnego czy prawnego potencjalnych inwestorów lub beneficjentów planu. Niezależnie od powyższego dodać należy, że uzasadnione wątpliwości pod kątem interpretacyjnym oraz egzekucyjnym budzi także wysoce niewymierny stopień sformułowań użytych w przytoczonej definicji „zabudowy socjalnej”.

Wskazuję ponadto na następujące nieścisłości, nieprecyzyjne bądź niezrozumiałe ustalenia, stwarzające wątpliwości interpretacyjne w odczycie ustaleń planu, zawarte w:

- § 12 ust. 2 uchwały, gdzie dopuszczono wydzielenie działek o powierzchni mniejszej niż ustalono w uchwale „na poprawę warunków mieszkaniowych”;
- ustalenie, w § 13 ust. 6 pkt 4 lit. a oraz § 13 ust. 6 pkt 5 lit. a uchwały, normatywu miejsc parkingowych w ilości „nie mniej niż 1 miejsce postojowe na samochód osobowy” dla terenów ZP/KS i US/ZP, z których ten pierwszy stanowić ma teren parkingów.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam nieważność przedmiotowej uchwały w całości, należy uznać za zasadne i konieczne.

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

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek