



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 marca 2017 r.

Poz. 2063

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.164.2017.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 marca 2017 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXI/182/17 Rady Gminy Szydłowo z dnia 31 stycznia 2017 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Szydłowo na obszarze wsi Dolaszewo, działki o numerach geodezyjnych: 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXI/182/17 z dnia 31 stycznia 2017 roku Rada Gminy Szydłowo uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Szydłowo na obszarze wsi Dolaszewo, działki o numerach geodezyjnych: 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 9 lutego 2017 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) – zwanej dalej „u.p.z.p.”

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA).

W myśl normy art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zatem obligatoryjnych ustaleń, co do przeznaczenia oraz określenia sposobu zagospodarowania terenów dokonuje rada gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących

i stanowią podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym muszą spełniać wymagania stawiane aktom prawa miejscowego, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu regulacji oraz formy.

Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" w orzecznictwie interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) - zwane dalej „rozporządzeniem” (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1333/15; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1328/15; wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 roku, II OSK 2661/13, CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn., II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 roku, II OSK 412/11, CBOSA).

Stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) 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. W konsekwencji załącznik graficzny do planu miejscowego nie może zawierać ustaleń innych niż tekst tego planu, ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być więc uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (por wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2016 roku, II SA/Kr 484/16, CBOSA). Zatem część graficzna planu musi stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna zaś część tekstowa planu nie może zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.

W § 4 przedmiotowej uchwały ustalono obowiązujące na rysunku planu oznaczenia graficzne, w tym w pkt 3 „*obowiązujące linie zabudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz zintegrowanych budynków mieszkalno-usługowych*”. Natomiast w części graficznej planu miejscowego - na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały - w objaśnieniach użytych oznaczeń zawarto symbol graficzny określający obowiązujące linie zabudowy wyłącznie dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, pomijając „zintegrowane budynki mieszkalno-usługowe”. Jednocześnie w § 4 pkt 4 przedmiotowej uchwały ustalono, że „*obowiązujące linie zabudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych są jednocześnie maksymalnymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy innych budynków niż mieszkalne jednorodzinne*”.

Zaznaczyć należy, że zgodnie z § 2 pkt 1 uchwały pod pojęciem obowiązujących linii zabudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych rozumie się „*linie, na których posadowiona powinna być część ściany frontowej*”, a zgodnie z § 2 pkt 2 uchwały pod pojęciem maksymalnych nieprzekraczalnych linii zabudowy rozumie się „*linie dotyczące budynków, poza którymi to liniami nie mogą znajdować się żadne elementy zaliczane do kubatury brutto budynku, zgodnie z przepisami prawa budowlanego*”. Skoro zatem w § 4 pkt 3 uchwały ustalono obowiązujące linie zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz zintegrowanych budynków mieszkalno-usługowych to ustalenie w § 4 pkt 4 uchwały, że obowiązujące linie zabudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych są jednocześnie maksymalnymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy innych budynków niż mieszkalne jednorodzinne prowadzi do

oczywistej sprzeczności uniemożliwiającej określenie czy dla budynków mieszkalno-usługowych oznaczona na rysunku planu obowiązująca linia zabudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych stanowi linię zabudowy obowiązującą czy nieprzekraczalną.

Podnieść należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania, do czego odnoszą się także przepisy § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia, na mocy którego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać między innymi określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Tymczasem w § 12 uchwały dla terenu usług sportu i rekreacji w pkt 2 dopuszczono przeznaczenie terenu na powiększenie sąsiedniej działki w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, bez prawa zabudowy tej części. Zdaniem organu nadzoru zawarte w planie miejscowym normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów. Tymczasem przytoczony zapis uchwały może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Wskazana alternatywna możliwość zagospodarowania terenu, skutkująca brakiem jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu sportu i rekreacji, oznaczonego symbolem „US”, stanowi niewątpliwie istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. W §§ 9, 10 i 11 przedmiotowej uchwały, dotyczących warunków zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych odpowiednio symbolami „MN1”, „MN2” i „MN/U” nie zawarto odpowiednich ustaleń dotyczących minimalnej liczby miejsc do parkowania dla całości tych obszarów, a jedynie w odniesieniu do budynków garażowych, gospodarczych lub

garażowo-gospodarczych (§ 9 pkt 3 lit. d, § 10 pkt 3 lit. d i § 11 pkt 4 lit. d uchwały). Również w rozdziale 3 uchwały - *Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej* – nie zostały zawarte ustalenia w zakresie określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla ww. terenów. W ocenie organu nadzoru mimo określenia prawidłowo w przedmiotowym planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania (w stosunku do ilości mieszkań czy powierzchni użytkowej budynków usługowych) to zawarcie powyższych ustaleń w punkcie dotyczącym ustaleń dla budynków garażowych, gospodarczych lub garażowo-gospodarczych utrudnia jednoznaczne odczytanie ustaleń planu.

Zgodnie z § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m. in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych oraz określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. W § 18 przedmiotowej uchwały zawarto zapis, że „układ komunikacyjny, oparty jest na systemie dróg klasy lokalnej i dróg wewnętrznych powiązanych z drogami istniejącego osiedla. System ten powiązany jest z przebiegającą po wschodniej stronie osiedla drogą Piła – Kotuń” a w § 19 tej uchwały, że „obszar objęty planem wymaga docelowego zbiorowego odprowadzania ścieków bytowych”. W ocenie organu nadzoru powyższe stwierdzenia nie spełniają standardów zapisywania ustaleń tekstu planu miejscowego. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 maja 2016 roku (II SA/Go 189/16, CBOSA) ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane winny być w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Miejscowy plan nie jest aktem informacyjnym, który zawiera niewiążące potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni sugestie.

Dodatkowo wskazać należy, że zawarty w § 18 uchwały zapis „układ komunikacyjny oparty jest na systemie dróg klasy lokalnej” jest sprzeczny z § 15 pkt 1 i 2 tej uchwały, z którego wynika, że w granicach planu występują drogi publiczne klasy dojazdowej i klasy zbiorczej.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wicewojewoda Wielkopolski

(-) Marlena Małąg