



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Poz. 2196

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.112.3.2017.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2017 r.

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

stwierdzam nieważność

§3 ust. 1 pkt 3 we fragmencie: „dopuszcza się realizację przeznaczenia dopuszczalnego, jako jedyne go na działce oraz wyprzedzająco przed przeznaczeniem podstawowym”, §5 pkt 2 lit. a we fragmencie: „zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym”, § 12 pkt 5 lit. b, §16 pkt 11 lit. b, §17 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 lit. b uchwały nr XLIV/277/17 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części północnej wsi Skokowa.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Prusice na sesji w dniu 10 marca 2017 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2016 r. poz. 778 ze zm.) oraz po stwierdzeniu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podjęła uchwałę nr XLIV/277/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części północnej wsi Skokowa, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 marca 2017 r., a dokumentację planistyczną doręczono w dniu 24 marca 2017 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1) §3 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie: „dopuszcza się realizację przeznaczenia dopuszczalnego, jako jedyne go na działce oraz wyprzedzająco przed przeznaczeniem podstawowym” z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „ustawą”;

2) §5 pkt 2 lit. a uchwały we fragmencie: „zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym”, § 12 pkt 5 lit. b, §16 pkt 11 lit. b, §17 pkt 1 lit. b oraz §17 pkt 2 lit. b z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy;

3) §16 pkt 11 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2016 r. poz. 2147 ze zm.);

4) §17 pkt 1 lit. b oraz §17 pkt 2 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miasta i Gminy Prusice, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W kontekście uchwalonego przez Radę Miasta i Gminy Prusice planu przywołać należy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym 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, zwanego dalej „rozporządzeniem” (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), na mocy których ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m. in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania.

I

Rada Miasta i Gminy Prusice, dokonując ustaleń w zakresie przeznaczenia poszczególnych terenów w pierwszej kolejności, w rozdziale 1 dotyczącym ustaleń ogólnych, wprowadziła, na potrzeby podejmowanej uchwały, definicje zasadniczych pojęć stosowanych w uchwale. W **§3 ust. 1 pkt 2 uchwały** postanowiono: „Następujące określenia stosowane w uchwale oznaczają: 2) przeznaczenie podstawowe – przeznaczenie, którego udział przeważa na danym terenie;”. W **punkcie trzecim przyjęto** : „3) przeznaczenie dopuszczalne – inne przeznaczenie, które może występować na terenie łącznie z przeznaczeniem podstawowym, dopuszcza się realizację przeznaczenia dopuszczalnego, jako jedyne na działce oraz wyprzedzająco przed przeznaczeniem podstawowym;”.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta i Gminy Prusice mocą przedmiotowego zapisu zdefiniowała przeznaczenie dopuszczalne, które może występować na terenie łącznie z przeznaczeniem podstawowym. Dopuszczono jednocześnie realizację przeznaczenia dopuszczalnego, jako jedyne na działce oraz wyprzedzająco przed przeznaczeniem podstawowym.

Ustalone w powyższy sposób przeznaczenie dopuszczalne pozostaje w sprzeczności z definicją przeznaczenia podstawowego, zawartą w §3 ust. 1 pkt 2 uchwały, a także powoduje brak możliwości wyegzekwowania przewagi realizacji przeznaczenia podstawowego. Stwierdzić zatem należy, że przedmiotowe zapisy stanowią istotne naruszenie prawa tj. wyrażone w art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Przeznaczenie terenu w miejscowym planie powinno być określone w sposób konkretny i jednoznaczny, tak aby na etapie realizacji planu nie rodziło ono problemów interpretacyjnych i niepotrzebnych konfliktów. Tymczasem, wprowadzenie w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego możliwości jego realizacji jako jedyne na terenie, a nawet przeznaczenia wyprzedzającego przeznaczenie podstawowe, prowadzi do sytuacji, w której przeznaczenie podstawowe nie będzie mogło być w ogóle realizowane. Jeśli bowiem większość właścicieli działek zdecyduje się realizować tylko przeznaczenie dopuszczalne lub najpierw przeznaczenie dopuszczalne i nie zrealizuje przeznaczenia podstawowego, przeznaczenie dopuszczalne stanie się przeznaczeniem podstawowym. Przede wszystkim jednak wprowadzanie tego rodzaju zapisów pozostaje w sprzeczności z istotą tych przeznaczeń. Przeznaczenie podstawowe, na co słusznie w swej uchwale wskazała Rada, powinno być przeznaczeniem, którego udział przeważa na danym terenie. Jeśli zatem przeznaczenie to ma przeważać, to nie sposób przyjąć, że przeznaczenie dopuszczalne może go wyprzedzać. Dopuszczalne przeznaczenie ma bowiem uzupełniać podstawowe, a zredagowanie w taki sposób definicji tak istotnego, z punktu widzenia kształtowania zagospodarowania terenu, pojęcia umożliwia daleko idącą swobodę w zakresie ostatecznego określenia przeznaczenia terenu, które powinno być dokonane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

II

W dalszej części uchwały wprowadzono ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami 1M, 2M, 3M, 4M, 5M, 6M, 7M, 8M, wyodrębnionych liniami rozgraniczającymi i oznaczonymi odpowiednio symbolami na rysunku planu. W **§5 pkt 2 lit. a uchwały**, dla powyższych terenów ustalono: „przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym oraz zabudowa usługowa”.

Zgodnie z przywołanym na wstępie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, plan miejscowy powinien obowiązkowo określać przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto, w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawodawca wskazuje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Powyższe oznacza, że tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania powinny zostać wyodrębnione w planie miejscowym jako odrębne tereny – zarówno w części tekstowej planu, jak i na rysunku za pomocą linii rozgraniczających. Tymczasem Rada Miasta i Gminy Prusice, podejmując przedmiotowy plan, przyjęła w §5 pkt 2 lit. a uchwały, że dla terenów oznaczonych symbolem M przeznaczeniem podstawowym jest jednocześnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym oraz zabudowa usługowa. Tereny te łączą zatem wzajemnie wykluczające się przeznaczenia terenu o charakterze mieszkaniowo-usługowym i związanym z produkcją rolniczą.

Zdaniem organu nadzoru łączenie terenów o charakterze mieszkaniowym i produkcyjnym narusza zasady ładu przestrzennego, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z wymogiem art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W związku z tak ustalonym przeznaczeniem terenów organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że problem łączenia takich przeznaczeń na jednym terenie jest ściśle związany z gruntami, na których lokalizuje się te przeznaczenia. Wskazać zatem należy, że zabudowę zagrodową lokalizuje się na gruntach rolnych, natomiast zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługową na gruntach wyłączonych z produkcji rolniczej. Nie jest tym samym dopuszczalne lokalizowanie obu przeznaczeń na jednym terenie. Tymczasem, na załączonym do uchwały rysunku planu, tereny o symbolu M zostały określone, jako jednolity teren, bez wewnętrznych linii rozgraniczających. Brak określenia na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających odrębnych terenów o przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę zagrodową w gospodarstwie rolnym oraz zabudowę usługową, uniemożliwia jednoznaczną lokalizację tych przeznaczeń na konkretnych obszarach mapy.

Przedmiotowe zapisy pozostają niewątpliwie w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zapisami §4 pkt 1 rozporządzenia. Powyższe, zdaniem organu nadzoru wskazuje, że przeznaczenie terenów powinno być ustalone jednoznacznie. Niedopuszczalne jest w tym względzie „mieszanie” różnych przeznaczeń na jednym terenie. Jeśli zatem w uchwale wprowadzono dla konkretnych terenów symbol literowy – M, determinujący przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, to nie można uznać za prawidłowe dopuszczenie na tym terenie, w ramach przeznaczenia podstawowego, także zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym. Na terenach M przeznaczeniem dominującym jest bowiem zabudowa mieszkaniowa, która pozostaje w oczywistej sprzeczności z zabudową zagrodową.

Organ nadzoru zauważa, że dopuszczalne są przeznaczenia mieszane terenów, nie alternatywne, jednakże wyłącznie wtedy, gdy przeznaczenia te wzajemnie się nie wykluczają, a wręcz uzupełniają. Z tego też względu organ nadzoru uznał, że **§5 pkt 2 lit. a uchwały** w zakresie, w jakim dopuszcza na terenach o symbolu M zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zabudowę usługową należy uznać za poprawny. Niemniej w przedmiotowej uchwale dla jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi ustalono trzy równorzędne podstawowe przeznaczenia terenu, przy czym przeznaczenie terenów pod zabudowę zagrodową w gospodarstwie rolnym jest przeznaczeniem wykluczającym się z pozostałymi. Przy takich zapisach potencjalny adresat planu miejscowego – mieszkaniec Gminy Prusice, poprzez niejasne regulacje samej uchwały oraz rysunku planu, narażony zostaje na ewentualne uciążliwości wynikające z prowadzenia produkcji rolniczej w zabudowie zagrodowej, co nieuchronnie prowadzi do konfliktów społecznych.

Analizując wskazane postanowienia uchwały, należy mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zdaniem organu nadzoru, akty prawa miejscowego, a szczególnie taki akt prawa miejscowego, jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, 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 ocenie Wojewody ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych przeznaczeń podstawowych terenu – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy) - prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych, związanych z różnym sposobem użytkowania takiego terenu.

Ponadto przyjąć należy, że poprzez wprowadzenie kwestionowanych wyżej postanowień uchwały, plan ten nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, a jego ustalenia mogą prowadzić do nieuprawnionego naruszenia prawa własności. W takiej sytuacji można przyjąć, iż adresaci normy planu – właściciele terenów – pozostają w stanie niepewności, co do przyszłego przeznaczenia terenu. Stanowisko takie potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 lipca 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 353/12).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić zatem należy, że plan w zakresie, w jakim wprowadza realizację przeznaczenia dopuszczalnego, jako jedynego na działce oraz wyprzedzająco przed przeznaczeniem podstawowym, a także w zakresie dopuszczalności łączenia na terenach przeznaczenia o charakterze mieszkaniowym i produkcyjnym narusza zasady ładu przestrzennego, a tym samym zasady sporządzenia planu.

W związku ze stwierdzeniem nieważności **§5 pkt 2 lit. a uchwały we fragmencie: „zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym”**, za bezprzedmiotowe należy także uznać zapisy **§ 12 pkt 5 lit. b, §16 pkt 11 lit. b, §17 pkt 1 lit. b oraz §17 pkt 2 lit. b uchwały**, określające dla zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym minimalną liczbę miejsc do parkowania, minimalną powierzchnię działek budowlanych powstających w wyniku podziału, minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału oraz minimalną szerokość frontu działki dla zabudowy zagrodowej.

III

W **§16 pkt 11 lit. b uchwały** określono minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym – 1200 m². Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis ten narusza także przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Co do zasady ustawodawca przewidział, iż w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 0,3000ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego przewiduje minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym na 1200m² i zapis ten nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie (o czym świadczy treść §16 pkt 11 lit. d tiret trzecie uchwały), to taki zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei w odniesieniu do **§17 pkt 1 lit. b uchwały** organ nadzoru, poza bezprzedmiotowością tego zapisu wynikającą z niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, stwierdza jego podjęcie z naruszeniem art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przepisy rozdziału dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W §17 pkt 1 lit. b ustalono bowiem w zakresie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału dla terenów, których przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa w gospodarstwie rolnym oraz zabudowa

usługowa, minimalną powierzchnię działki dla zabudowy zagrodowej. Zapis ten stoi zatem w oczywistej sprzeczności z art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak