



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 listopada 2018 r.

Poz. 9053

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.594.2018.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVI/365/2018 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 11 października 2018 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części gminy Świąciechowa – rejon granicy z Miastem Leszno, Gminą Lipno i planowanego głównego węzła drogi ekspresowej – S5 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLVI/365/2018 z dnia 11 października 2018 roku Rada Gminy Świąciechowa przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wschodniej części gminy Świąciechowa – rejon granicy z Miastem Leszno, Gminą Lipno i planowanego głównego węzła drogi ekspresowej – S5.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 16 października 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) - zwanej dalej „ustawą” w związku z uchwałą nr XVII/83/2015 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 26 listopada 2015 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części gminy Świąciechowa – rejon granicy z Miastem Leszno, Gminą Lipno i planowanego głównego węzła drogi ekspresowej – S5 w granicach określonych na załączniku graficznym.

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

Organ nadzoru w odniesieniu do trybu sporządzania planu wskazuje, że w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu (drugie wyłożenie w terminie od 16 lipca 2018 r. do 14 sierpnia 2018 r.) dla terenów 1.Pu, 3.Pu, 4.Pu, 5.Pu i 6.Pu, w § 14 ust. 1, pkt 6, lit. b, tiret drugie uchwały, wysokość budynków od poziomu terenu do górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki wynosiła dla jednostki 1.Pu – do 40,0 m. Z kolei w przepisie § 14 ust. 1, pkt 6, lit. b, tir. trzecie wyłożonego projektu uchwały wysokości budynków od poziomu terenu do kalenicy dachu lub najwyższego punktu dachu określono dla jednostki 1.Pu do 45,0 m, a dla jednostki 3.Pu do 25,0 m.

Także w przepisie § 14 ust. 1, pkt 6, lit. d projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu określono gabaryty obiektów infrastruktury technicznej i obsługi procesów technologicznych - nieprzekraczalne wysokości:

- dla terenu 1.Pu – do 60,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 50,0 m,
- dla terenu 3.Pu – do 40,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 30,0 m,
- dla terenu 4.Pu – do 30,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 20,0 m,

- dla terenu 5.Pu – do 35,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 25,0 m,
- dla terenu 6.Pu – do 30,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 20,0 m.

Z dołączonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że do tak określonych parametrów zabudowy nie wpłynęły żadne uwagi. Niemniej parametry te zostały zmienione i ostatecznie Rada Gminy uchwaliła następujące wysokości zabudowy.

Natomiast w przepisie § 14 ust. 1, pkt 6, lit. b, tir. drugie przedmiotowej uchwały, wysokość budynków od poziomu terenu do górnej krawędzi elewacji frontowej, gzymsu lub attyki wynosi dla jednostki 1.Pu – do 20,0 m. W § 14 ust. 1, pkt 6, lit. b, tir. trzecie uchwały wysokości budynków od poziomu terenu do kalenicy dachu lub najwyższego punktu dachu określono dla jednostki 1.Pu do 20,0 m, i dla jednostki 3.Pu także do 20,0 m.

W § 14 ust. 1, pkt 6, lit. d badanej uchwały określono nieprzekraczalne wysokości obiektów infrastruktury technicznej i obsługi procesów technologicznych:

- dla terenu 1.Pu – do 50,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 40,0 m,
- dla terenu 3.Pu – do 25,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 20,0 m,
- dla terenu 4.Pu – do 20,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 15,0 m,
- dla terenu 5.Pu – do 25,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 20,0 m,
- dla terenu 6.Pu – do 20,0 m, a dla obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza – do 15,0 m.

Odnośnie powyższego organ nadzoru stwierdził, że z uwagi na opisany rodzaj zmiany dokonanej w projekcie planu oraz etap dokonania (po zakończeniu okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po stronie organów gminy powstał obowiązek powtórzenia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej określonej w art. 17 ustawy.

W toku prowadzonej procedury nadzorczej Wójt Gminy Świąciechowa (pismem znak ZP.6721.1.2016 z dnia 29 października 2018 r., wpływ ePUAP-UPP23169479) przesłał w ramach wyjaśnień m. in. protokół Nr 87/2018 z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Ochrony Środowiska z dnia 9 października 2018 r., na którym omawiany był projekt planu, z którego wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone jako autopoprawka, w celu doprowadzenia do zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świąciechowa, w związku z czym nie wymagały ponownego wyłożenia do publicznego wglądu.

Nie sposób jednak zgodzić się z argumentacją Wójta, gdyż co do zmniejszenia dopuszczalnej wysokości zabudowy na terenach 1.Pu, 3.Pu, 4.Pu, 5.Pu i 6.Pu, nie mieli możliwości zapoznania się i wypowiedzenia właściciele tych terenów, pomimo że obniżenie wysokości zabudowy ogranicza uprawnienia właścicieli, a wręcz działa na ich niekorzyść stwarzając mniejsze możliwości inwestycyjne.

Podkreślić należy, że ustawodawca przewidział tryb ponowienia procedury mając na uwadze m.in. ochronę interesów właścicieli nieruchomości, czy innych podmiotów, którzy nie wnioskowali o dokonanie zmiany, ale których zmiana może dotyczyć. Zupełny brak ponowienia procedury planistycznej, w wyniku zmian wprowadzonych przez Wójta Gminy Świąciechowa i Radę Gminy Świąciechowa, mających wpływ na normatywną treść projektu, stanowi naruszenie art. 17 pkt 13 ustawy i jest istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem Wójta Gminy Świąciechowa i Rady Gminy Świąciechowa, że wprowadzone ograniczenia wysokości zabudowy spowodowały nieistotną zmianę a tym samym, w subiektywnym przekonaniu, obowiązek ponowienia procedury w niezbędnym zakresie nie wystąpił.

W świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt II SA/Wr 292/10) celem regulacji art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu. Kształt zatem planu powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także innym podmiotom, skoro są one upoważnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Sytuacja, gdy zainteresowane

podmioty nie mają, nawet przy dołożeniu szczególnej staranności, możliwości zapoznania się z projektem planu, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji, wyrażonymi w uwagach, ma znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że projekt planu zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, powinien być sporządzany zgodnie z zapisami studium. Sytuacja, kiedy sporządzany jest projekt planu miejscowego, w oderwaniu od zapisów studium, i dopiero na końcowym etapie procedury, przed jego uchwaleniem, dokonywane są w nim zmiany, jest niedopuszczalna. W tym miejscu także wskazuję, że zgodnie z pkt 1.2.1. Przeznaczenie terenów tir. trzeciego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Świąciechowa, przyjętego uchwałą nr XXXV/263/2017 Rady Gminy Świąciechowa z dnia 26 października 2017 roku, zwanego dalej „studium”, określone w nim wysokości zabudowy mają charakter wyłącznie postulowany, zatem argumentacja gminy o konieczności zmian parametrów planu z uwagi na nienaruszalność ustaleń studium jest chybiona.

Zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) przepisów dotyczących podziału nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha. Z kolei zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że 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 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Natomiast w przepisie § 14 ust. 5 pkt 2 lit. a badanej uchwały, dla terenów 9.Ru i 10.Ru lokalizacji obiektów produkcyjnych, składów i magazynów związanych i przeznaczonych tylko i wyłącznie do celów produkcji rolniczej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego wraz z urządzeniami służącymi do przechowywania i magazynowania produktów rolniczych, ustalono minimalną powierzchnię działki budowlanej – 1000 m².

Powyższe stanowi modyfikację przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i przekroczenie uprawnień wynikających z art. 15 ustawy, a tym samym naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przepisem 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. Ponadto w myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej „rozporządzeniem”), na rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W odniesieniu do przedmiotowego planu stwierdzam, że ww. przepisy ustawy i rozporządzenia naruszono poprzez zawarcie w § 14 ust. 1 pkt 1 lit. g, § 14 ust. 4 pkt 1 lit. f, § 14 ust. 5 pkt 1 lit. d uchwały, zapisów dopuszczających dostępność komunikacyjną poszczególnych działek powstałych w wyniku podziału terenu poprzez wyznaczenie dojazdów do działek o minimalnej szerokości 8,0 lub 10,0 m, przy zachowaniu odległości zabudowy nie mniejszej niż 5,0 m od frontowych granic powstałych działek, co prowadzi de facto do wydzielenia działek stanowiących drogi wewnętrzne, których nie wyznaczono na rysunku planu linią rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podkreślenia wymaga fakt, 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.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą odmiennych funkcji, poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy), nie pozwala w pełni przewidzieć w jaki sposób będzie kształtowała się na nim przyszła zabudowa.

Zgodnie z zał. nr 1 do rozporządzenia, drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna (podobnie jak publiczna) - traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu, musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić obszar wyodrębniony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu.

Ponadto w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 rozporządzenia, który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej.

Należy podkreślić, że obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Gmina nie może zatem scedować swoich obowiązków w zakresie określenia układu komunikacyjnego obsługującego teren objęty planem miejscowym na właścicieli nieruchomości nim objętych. Brak ściśle określonej lokalizacji przedmiotowych dróg sprawia, że plan przestaje spełniać swoją podstawową funkcję jaką jest kształtowanie przestrzeni.

Stanowisko organu nadzoru dotyczące naruszenia ww. przepisów w związku z brakiem wyznaczenia dróg wewnętrznych w części graficznej planu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 maja 2016 r., sygn.. akt II SA/Go 336/16 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn.. akt II SA/Po 1335/14). Podzielił je również Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając w swoich wyrokach, że tereny lokalizacji dróg wewnętrznych powinny być przez organ planistyczny wydzielone, nie zaś pozostawione uznaniu osób trzecich. Dopuszczenie dowolności w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego oraz realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne – niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Stąd też niewskazanie terenów lokalizacji dróg wewnętrznych w związku z niedopełnieniem wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, obowiązku określenia w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji braku odpowiednich powiązań pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały również naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia (por. wyroki: sygn. akt II OSK 2836/12 z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2106/15 z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 1618/15 z dnia 28 lutego 2017 r.).

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a ustawy (tj. urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW), oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

W niniejszej uchwale organ nie wyznaczył granic stref ochronnych od dopuszczonych na terenie 2.Pu obiektów i urządzeń do produkcji energii ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100kW – fotowoltaiki, ani w żaden inny sposób nie odniósł się w treści planu do tej kwestii.

Organ nadzoru wskazuje także, że dla terenu 2.Pu w § 14 ust. 2, pkt 6, lit. a tir. pierwsze określono w ramach gabarytów budynków produkcyjnych i usługowych do czterech kondygnacji, i tir. trzecie maksymalna szerokość elewacji frontowych budynków do 200,0 m a następnie w lit. b tir. pierwsze uchwały dla budynków prowadzonej działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania do dwóch kondygnacji i w tir. trzecie maksymalna szerokość elewacji frontowych budynków do 300,0 m. Tym

samym dla obiektów o funkcji produkcyjnej ustalono dwie różne ilości kondygnacji i różne szerokości elewacji frontowej.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać wysokość projektowanej zabudowy dopuszczoną na danym terenie. Wzajemnie się wykluczające ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy pozwalają na różną interpretację. Plan miejscowy stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, musi być redagowany w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zawarty w przepisie § 17 ust. 6 uchwały zapis o zakazie lokalizacji lub rozbudowy obiektów budowlanych, które mogą stanowić źródło żerowania ptaków jest niejednoznaczny i nieprecyzyjny, przez co może budzić wątpliwości interpretacyjne. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem, luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania.

Powyższe naruszenia stanowią przekroczenie uprawnień wynikających z art. 15 ustawy, a tym samym naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann