



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 lutego 2022 r.

Poz. 817

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.2.2022.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 lutego 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXV/668/2021 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Leśnej w południowo-zachodniej części wsi Tyniec nad Ślężą.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 28 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXV/668/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Leśnej w południowo-zachodniej części wsi Tyniec nad Ślężą, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 12 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a oraz § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) w zw. z § 4 pkt 1 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”, polegającym na ustaleniu przeznaczenia terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w sposób wzajemnie wykluczający się i nieuwzględniający wymagań ładu przestrzennego.

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, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane,

na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Kobierzyce w dniu 23 października 2020 r.

Mocą przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Kobierzyce, dokonała szczegółowych ustaleń dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami 1RM/MN (§ 12 uchwały) i 1MN/U/RM (§ 13 uchwały). Dla terenu o symbolu 1RM/MN Rada ustaliła przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa (§ 12 ust. 1 pkt 1 lit. a) i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym (§ 12 ust. 1 pkt 1 lit. a). Jako przeznaczenie uzupełniające ww. terenu ustalono zabudowę usługową z zakresu: finansów, gastronomii, handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 50 m², niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej. Dla terenu o symbolu 1MN/U/RM, w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały, Rada ustaliła natomiast następujące przeznaczenie podstawowe:

- a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym,
- b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami z zakresu: finansów, gastronomii, handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 150 m², obsługi pojazdów samochodowych, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,
- c) zabudowa usługowa z zakresu: finansów, gastronomii, handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 150 m², obsługi pojazdów samochodowych, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm i klienta, usług drobnych, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej,
- d) zabudowa zagrodowa.

Organ nadzoru zwraca ponadto uwagę, że w § 4 pkt 2 lit. a-h uchwały zdefiniowano zabudowę usługową i szczegółowo określono rodzaje obiektów sytuowanych w przypadku zabudowy usługowej z zakresu finansów, gastronomii, handlu detalicznego, obsługi pojazdów samochodowych, niepublicznych usług oświaty, niepublicznych usług zdrowia i opieki społecznej, obsługi firm i klienta, usług drobnych.

Jednocześnie, w § 12-13 ust. 3 pkt 2 uchwały, dla obu wskazanych terenów dopuszczono lokalizowanie w granicach działek obiektów hodowlanych o obsadzie większej niż:

- a) dla koni i źrebaków – 1,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP),
- b) dla krów, buhajów, jałówek i cieląt – 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP),
- c) dla kóz, jeleni i danieli – 1,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP),
- d) dla knurów, macior, warchlaków i prosiąt – 2 Duże Jednostki Przeliczeniowe (DJP),
- e) dla tryków, owiec, jagniąt i jarlaków – 1 Dużą Jednostkę Przeliczeniową (DJP),
- f) dla lisów, jenotów, norek, tchórz, nutrii i szynszyli 0,1 – Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP),
- g) dla kur, kaczek, gęsi, indyków, strusi, perlic, przepiórek i gołębi – 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP),
- h) dla psów – 0,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP),
- i) dla królików – 0,2 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP),
- j) dla innych nie wymienionych wyżej zwierząt – 0,1 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (DJP).

Analiza wszystkich postanowień uchwały prowadzi do wniosku, że na terenach objętych przedmiotowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wprowadzono wzajemnie wykluczające się ustalenia w zakresie przeznaczenia tych terenów. W przypadku terenu o symbolu 1RM/MN, w ramach przeznaczenia

podstawowego dopuszczono zabudowę zagrodową oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w układzie wolnostojącym. Zabudowa usługowa z zakresu finansów, gastronomii, handlu detalicznego, niepublicznych usług oświaty, obsługi firm, klienta, usług drobnych, niepublicznych usług oświaty i opieki społecznej dopuszczona została jako przeznaczenie uzupełniające. Jak wynika z ustaleń przyjętych dla terenu o symbolu 1MN/U/RM, dopuszczalne jest sytuowanie w ramach przeznaczenia podstawowego zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z określonymi usługami, określonej zabudowy usługowej i zabudowy zagrodowej. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe zapisy pozostają w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz zapisami § 4 pkt 1 rozporządzenia.

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem ustawowym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jak wynika z rozporządzenia, będącego uszczegółowieniem wskazanej regulacji, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozwala na lokalizowanie zabudowy o różnym przeznaczeniu, bez określenia zasad i warunków, na jakich przeznaczenia te mogą być realizowane. Dopuszczając kilka alternatywnych, nie powiązanych ze sobą sposobów zagospodarowania, w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, gmina pozostawiła decyzję, co do funkcji terenu, przyszłym inwestorom, nie wywiązując się tym samym z wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 1 obowiązku określenia w planie przeznaczenia terenu i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Taki sposób ustaleń nie gwarantuje ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenu. Należy w szczególności zauważyć, że zarówno na terenie 1RM/MN, jak i terenie 1MN/U/RM dopuszczono szeroki zakres usług, które mogą być sytuowane wraz z zabudową mieszkaniową i zagrodową, a na terenie 1MN/U/RM – samodzielnie. W zakres dopuszczonych usług wchodzi bowiem usługi z zakresu: finansów (działalność banków, domów maklerskich, innych instytucji finansowych - § 4 pkt 2 lit. a uchwały), gastronomii (restauracje, kawiarnie, herbaciarnie, puby, winiarnie, placówki gastronomiczno-rekreacyjne, jak kluby bilardowe, kręgielnie - § 4 pkt 2 lit. b uchwały), handlu detalicznego (w tym obiekty wystawienniczotargowe - § 4 pkt 2 lit. c uchwały), obsługi pojazdów samochodowych (wyłącznie na terenie 1MN/U/RM - salony samochodowe, parkingi, usługi związane z salonem samochodowym: ekspozycja, obsługa serwisowa, diagnostyczna, naprawa, wynajem samochodów osobowych, myjnie - § 4 pkt 2 lit. d uchwały), niepublicznych i publicznych usług oświaty (m.in. szkoły, przedszkola, żłobki, świetlice, poradnie, ambulatoria, gabinety lekarskie - § 4 pkt 2 lit. e i f uchwały), obsługi firm i klienta oraz usług drobnych (m.in. biura, usługi kosmetyczne, fryzjerskie - § 4 pkt 2 lit. g i h uchwały). Ponadto, na wskazanych terenach, jako przeznaczenie podstawowe, dopuszczono zabudowę zagrodową, jednocześnie nie określając maksymalnej dopuszczanej obsady inwentarza (objektów hodowlanych). W chwili obecnej na terenach oznaczonych symbolami 1RM/MN i 1MN/U/RM może zatem powstać budynek mieszkaniowy jednorodzinny, salon samochodowy lub ferma drobiu, czy zwierząt futerkowych z przeznaczeniem uzupełniającym z zakresu niepublicznych usług oświaty. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia zabudowy zagrodowej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i związanych z tym uciążliwości, jak również pod kątem łączenia funkcji rolniczej z przeznaczeniem o charakterze nierolniczym. Nie budzi również wątpliwości, że obsługa pojazdów samochodowych, w ramach której przewidziano przykładowo naprawę samochodów czy myjnię, w żaden sposób nie jest funkcją spójną z zabudową mieszkaniową, wręcz przeciwnie – jest funkcją kolidującą. Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenów wprost narusza zasady sporządzania planu. Aktualne zapisy planu miejscowego nie spełniają wymogów jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji terenów po wejściu w życie planu miejscowego, a tym samym naruszają zasady sporządzania planu. Dopuszczenie przesłanki wyboru jednego z kilku alternatywnie określonych przez Radę przeznaczeń terenów, objętych ustaleniami planu, przez podmiot dysponujący tytułem prawnym do terenu prowadzi do przyjęcia, że podmiotem określającym przeznaczenie terenu nie jest rada gminy, tylko właściciel terenu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 1334/12) sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności, co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Tymczasem, określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu

powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości, co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie. Ponadto, takie sformułowanie przepisów planu uniemożliwia w przypadku sprzedaży nieruchomości na terenie objętym planem ustalenie wysokości opłaty planistycznej, albowiem w momencie uchwalania planu i jego wejścia w życie nie jest wiadome, jakie w istocie zostało ustalone przeznaczenie terenu w planie.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że dopuszczalne są przeznaczenia mieszane terenów, jednakże wyłącznie wtedy, gdy przeznaczenia te wzajemnie się nie wykluczają i są uzasadnione specyfiką terenu, czy preferencjami lokalnej społeczności. W analizowanym przypadku nie zachodzi jednak żadna z powyższych okoliczności. Tereny te nie są bowiem zainwestowane w sposób opisany w planie, a zatem nie odzwierciedlają one stanu faktycznego. Ponadto, jak wynika z dokumentacji planistycznej przedłożonej organowi nadzoru w toku postępowania nadzorczego, w trakcie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalony w planie sposób zagospodarowania terenu o symbolu 1MN/U/RM był przedmiotem licznych uwag i wniosków o rezygnację z funkcji usługowej na wskazanym terenie z uwagi na przeznaczenie sąsiednich terenów kolidujące z funkcją usługową. Wobec powyższego stwierdzić należy, że ustalenia planu nie są także wyrazem preferencji 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, powinny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. W ocenie Wojewody ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych przeznaczeń podstawowych terenu – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, a w szczególności przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 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, że adresaci norm zawartych w planie miejscowym pozostają w stanie niepewności, co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że na obu terenach objętych planem miejscowym dopuszczono w ramach przeznaczenia podstawowego zabudowę zagrodową, którą zdefiniowano w § 4 pkt 3 uchwały. Zgodnie z tą definicją są to tereny przeznaczone pod lokalizację budynków mieszkalnych, budynków gospodarczych lub inwentarskich w rodzinnych gospodarstwach rolnych hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Jednocześnie, w ustaleniach szczegółowych dla terenów 1RM/MN i 1MN/U/RM ustalono maksymalną wysokość zabudowy jedynie dla budynków mieszkalnych i usługowych oraz budynków gospodarczych i garaży (§ 12-13 ust. 3 pkt 6 lit. a tiret pierwsze i drugie). Uchwała nie zawiera jednego z obligatoryjnych parametrów dla dopuszczonych na tych terenach budynków inwentarskich. Tym samym ich realizacja nie będzie możliwa. Organ nadzoru zwraca uwagę, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi więc określać maksymalną wysokość zabudowy, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2016 r., IV SA/Po 321/16). Zauważyć przy tym należy, że ustalona w planie miejscowym wysokość budowli (§ 12-13 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały) nie może mieć zastosowania w przypadku sytuowania budynków inwentarskich, ponieważ zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) są to pojęcia rozłączne, w szczególności pojęcie budynku nie zawiera się w pojęciu budowli.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić zatem należy, że przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie, w jakim dopuszcza na terenach nim objętych łączenie przeznaczenia o charakterze mieszkaniowym, zagrodowym i usługowym narusza zasady ładu przestrzennego, a tym samym zasady

sporządzenia planu. Mając na uwadze, że tereny 1RM/MN i 1MN/U/RM to jedyne tereny objęte planem miejscowym zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXV/668/2021 w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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:
Jarosław Obremski