

**Uchwała Nr XVII/178/2016
Rady Gminy Gołuchów**

z dnia 25 maja 2016 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargi
Wojewody Wielkopolskiego wraz z odpowiedzią na skargę.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446), w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2012 r. poz. 270)

**Rada Gminy Gołuchów
uchwala co następuje:**

§ 1. Postanawia się przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę z dnia 27 kwietnia 2016 r. Wojewody Wielkopolskiego dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/152/2016 Rady Gminy Gołuchów z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w Krzywosądowie wzdłuż drogi krajowej nr 11 Gmina Gołuchów wraz z odpowiedzią na skargę nie uwzględniając jej zarzutów.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Gołuchów.

§ 4. Wójt Gminy Gołuchów jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Gminy Gołuchów przed właściwym sądem administracyjnym.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady
/-/ Jan Sobczak**

**Załącznik do Uchwały Nr XVII/178/2016/2016
Rady Gminy Gołuchów z dnia 25 maja 2016 r.**

Gołuchów, dnia 25 maja 2016 roku

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
ul. Ratajczaka 10/12
61 – 815 Poznań**

Skarżący:

Wojewoda Wielkopolski

zast. przez radcę prawnego Annę Balcerczyk

Organ:

Rada Gminy Gołuchów

ul. Lipowa 1

63-322 Gołuchów,

reprezentowana przez przewodniczącego Jana Sobczaka

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), z upoważnienia Rady Gminy Gołuchów, niniejszym przekazuję skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę nr XV/152/2016 Rady Gminy Gołuchów z dnia 19 lutego 2016 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w Krzywosądowie wzdłuż drogi krajowej nr 11 Gmina Gołuchów.

Jednocześnie wnoszę o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

W pierwszej kolejności organ wskazuje, że naruszenie przepisu art. 17 pkt 13 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dz. U. z 2015 r. poz. 199) Wojewoda Wielkopolski opiera na stwierdzeniu, że uzgodnienie projektu planu z GDDKiA nastąpiło po wyłożeniu go do publicznego wglądu. Nie poddano jednak analizie faktu, że projekt planu posiadał pozytywne uzgodnienie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 06.05.2014 r. ozn. nr GDDKiA-O/PO-Z-3-ep-439-11/34-1/14, w którym szczegółowo GDDKiA określiła zasady tworzenia układu komunikacyjnego, włączyć

do drogi krajowej nr 11, stosując w postanowieniu zastrzeżenie w postaci uwagi, która była warunkiem uzgodnienia:

„zakaz tworzenia nowych bezpośrednich włączeń do drogi krajowej nr 11 dotyczy wszystkich terenów objętych projektem planu, także działek powstałych w ramach podziałów administracyjnych dokonanych po wejściu w życie przedmiotowego planu. Wyklucza się również wykorzystanie istniejącego zjazdu, służącego jako dojazd do pól, do obsługi komunikacyjnej terenów oznaczonych symbolem „U/P”. Należy mieć również na uwadze, iż konieczne jest wyznaczenie na terenach objętych projektem planu dróg dojazdowych (gminnych) bądź wewnętrznych, które umożliwią dojazd do istniejących skrzyżowań drogi krajowej nr 11 z drogą powiatową Krzywosądów-Karsy oraz drogą gminną (ul. Południowa).

Po rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego ozn. KN-I-4131.1.425.2014.17 z dnia 31.10.2014 r. zweryfikowano plan w zakresie wprowadzonych do uchwały dróg wewnętrznych. Dodatkowo zweryfikowano rysunek planu w zakresie przyjętego sposobu oznaczenia terenów zainwestowanych – oznaczonych w planie przed rozstrzygnięciem Wojewody Wielkopolskiego symbolem 1M/U, 2MN/U, 3MN/U. Teren 1 MN/U otrzymał symbol MN/U (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zabudowa usługowa), teren 2MN/U wciągnięto do terenu U/P (zabudowa usługowa lub zabudowa produkcyjna, składów i magazynów), część terenu 3MN/U wciągnięto do terenu U/P (zabudowa usługowa lub zabudowa produkcyjna, składów i magazynów), a pozostała część terenu 3MN/U zgodnie ze stanem faktycznym pozostała z symbolem RM (zabudowa zagrodowa). Wprowadzona nowa symbolika przeznaczenia w opracowaniu projektu planu nadal uwzględniała zapisy oraz uwagi z postanowienia GDDKiA ozn. nr GDDKiA-O/PO-Z-3-ep-439-11/34-1/14, w związku z tym nie ponawiano uzgodnień w zakresie obsługi komunikacyjnej z GDDKiA, gdyż nie wprowadzano w tym zakresie żadnej nowej sytuacji planistycznej. Zasady przyjęte w projekcie planu przed rozstrzygnięciem odwzorowano w zweryfikowanym projekcie; zakaz tworzenia nowych zjazdów, zjazdy istniejące mogły obsługiwać tylko funkcje istniejące na dzień uchwalania planu.

Genezą podjęcia inicjatywy zmiany planu był niekorzystny stan prawny dla nieruchomości zainwestowanych na terenie obowiązującego „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach działek nr 28, ...38 ark. 1 obręb Krzywosądów” - Uchwała Nr V/33/2003 r. Rady Gminy Gołuchów z dnia 27 marca 2003 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego nr 109 z dnia 27 czerwca 2003 r, poz. 2000), gdyż ówczesny plan miejscowy zakładał całkowity zakaz obsługi komunikacyjnej z drogi krajowej dla wszystkich przyległych nieruchomości. Powodem opisanego zakazu była planowana ranga drogi jako ekspresowa (planowana S11) i na dzień uchwalanego ówczesnie planu nie było możliwe inne rozwiązanie (zjazdy nie uzyskały akceptacji GDDKiA). Z uwagi na to, że po latach zmieniono plany co do przebiegu drogi ekspresowej S11 (zaplanowano nitkę drogi w równoległym przebiegu w stosunku do istniejącej drogi krajowej nr 11) pojawiła się szansa na usankcjonowanie istniejących zjazdów do nieruchomości. Stan prawny dla istniejących terenów zabudowanych wzdłuż drogi krajowej był na tyle niekorzystny, że mieszkańcy terenów zmagali się z wieloma problemami przy jakichkolwiek inwestycjach budowlanych, gdyż wyraźny zakaz obsługi komunikacyjnej w planie miejscowym, sprzeczny ze stanem faktycznym, nie pozwalał nawet na zwykły remont czy rozbudowę budynków, nawet mieszkalnych. Tym samym podjęta zmiana planu miejscowego miała na celu jedynie

usankcjonowanie stanu istniejącego co wyraźnie zakładała uchwała początkowa o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego - uchwała nr XVI/169/2012 Rady Gminy Gołuchów z dnia 31 maja 2012 r. Pobocznym tematem była zmiana zabudowy mieszkaniowej na zabudowę usługową i produkcyjną (w rejonie północno wschodnim obszaru planu) oraz poprawa ewentualnych parametrów dla ówczesnej jednostki aktywizacji gospodarczej AG. Ani nowo przygotowywany plan, ani też plan istniejący z 2003 r. nie zakładały bezpośrednich nowych włączeń dla nowych funkcji, które przewidziane były w planie. Plan miejscowy podlegał wyłożeniu do publicznego wglądu w dniach od 21.05.2015 r. do 22.06.2015 r., a w dniu 19.06.2015 r. została przeprowadzona dyskusja publiczna. Po wyłożeniu planu uznano, że zapisy tekstu uchwały niewystarczająco precyzują możliwości budowlane (np. rozbudowa, przebudowa, wymiana pokrycia dachowego) dla budynków istniejących zlokalizowanych przed wyznaczoną nieprzekraczalną linią zabudowy i może to powodować dalsze problemy interpretacyjne przed właściwym Starostą. Tekst uchwały posiadał co prawda zapis o tym, że budynki istniejące w uchwaleniu planu posiadają możliwości rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, ale wprowadzona na rysunku planu nieprzekraczalna linia zabudowy w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mogła stanowić ograniczenie, które i tak wyłączyłoby wprowadzoną w tekście możliwość. Z uwagi na to, że linia zabudowy (minimalną odległość zabudowy ustalono na 25 m od granicy jezdni) była wynikiem uzgodnień z GDDKiA, projekt planu z odpowiednimi uszczegółowieniami w tekście uchwały został wysłany właśnie do GDDKiA. Brak uzgodnienia projektu planu postanowieniem z dnia 04.11.2015 ozn. GDDKiA-O/PO-Z-3-ep-439-11/34-2/14/15, w ocenie tutejszego organu wynikał nie z braku wprowadzenia uwag z postanowienia dnia 06.05.2014 r. ozn. nr GDDKiA-O/PO-Z-3-ep-439-11/34-1/14, a z kwestii interpretacji zapisów wprowadzonych do uchwały. Tekst uchwały zakładał bowiem „zakaz tworzenia nowych, bezpośrednich włączeń do drogi krajowej nr 11” i zdaniem tut. organu były to zapisy wystarczające, tym bardziej, że wszelkie lokalizacje zjazdów reguluje ustawa szczególna i każdorazowy zjazd i tak wymaga i wymagał będzie uzgodnienia odpowiedniego zarządcy drogi lub ewentualnej interwencji w przypadku samowolnej lokalizacji. Ponownie przesłany projekt planu uzyskał pozytywne uzgodnienie GDDKiA dnia 18.12.2015 r. postanowieniem ozn. nr GDDKiA-O/PO-Z-3-ep-439-11/34-3/14/15. Zdaniem tut. organu nie było potrzeby ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, bo zakładał on wszystkie założenia z uchwały początkowej, stanowił tylko o korzystnym uszczegółowieniu (pozbawionym interpretacyjności) zapisów względem planu wyłożonego w dniach od 21.05.2015r. do 22.06.2015 r. (możliwość inwestycji budowlanych dla budynków zlokalizowanych przed linią nieprzekraczalną zabudowy) oraz wyłączył nieprecyzyjność zapisu dotyczącą możliwości wykorzystywania istniejących zjazdów.

W dalszej kolejności organ podnosi, że plan miejscowy został sporządzony zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) w odpowiedniej skali (skala 1:1000), na właściwym podkładzie geodezyjnym. Rysunek planu posiada odpowiednią podziałkę liniową, a wszelkie odległości można do niej odnieść, co całkowicie wyklucza trudności w ustaleniach poszczególnych odległości, w tym nieprzekraczalnej linii zabudowy. Rysunki do planów po wprowadzeniu obowiązku publikowania w odpowiednim oprogramowaniu dopasowywane są względem czytelności na etapie publikacji w dzienniku urzędowym i nigdy nie stanowią podstawy do wydawania pozwoleń na budowę. Najczęściej stanowią mapę pomniejszoną do formatu A4 lub A3, a w przypadku dużych obszarów objętych planem miejscowym zostają podzielone na

odpowiednie ilości części w wymienionych formatach A4 lub A3. Wójt gminy, zgodnie z art. 31 ust. 2 ww ustawy, ma bowiem obowiązek przekazania właściwemu staroście egzemplarz planu, na podstawie którego pracuje odpowiedni organ arch. budowlany. W powiecie pleszewskim praktyką jest również fakt każdorazowego wydawania wypisu i wyrys z planu miejscowego przez Wójta Gminy do przedłożenia w starostwie powiatowym, w celu uzyskania jakiegokolwiek pozwolenia na budowę. Wypisy i wyrysy przygotowywane są na podstawie oryginałów uchwał przechowywanych w tut. urzędzie gminy i nie może być mowy o trudnościach, czy braku możliwości odczytania odległości zarówno linii zabudowy, jak i poszczególnych linii rozgraniczających kolejne jednostki planistyczne.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prognoza skutków finansowych ma być aktualna na dzień uzgadniania projektu planu miejscowego. Etap uzgadniania projektu planu miejscowego miał miejsce w 2013 r. i również wtedy uzyskał uzgodnienie GDDKiA. Zgodnie z § 10. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego materiały planistyczne, sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnienia. Jednocześnie dodać należy że dokument ten nie podlega opiniowaniu i uzgadnianiu oraz nie stanowi załącznika do uchwały.

Jak już wspomniano istotnym tematem przy sporządzaniu niniejszego planu było przyjęcie istniejącego stanu zagospodarowania. Jednym z istotniejszych tematów była wspomniana zabudowa zagrodowa. Obecnie przyjęta linia orzecznictwa w tym zakresie całkowicie odrzuca łączenie funkcji zagrody z innymi, co niejednokrotnie wyklucza sporządzanie planów miejscowych na terenach wiejskich. Obecnie funkcja np. zagrodowa i funkcja mieszkaniowa jednorodzinna występują w formie przemieszanej na wszystkich wsiach gminy Gołuchów. Często zabudowania typowo zagrodowe przekształcają się w funkcje dla zabudowy mieszkaniowej, stanowiąc np. garaże czy inne budynki gospodarcze służące zabudowie mieszkaniowej. Niejednokrotnie, podczas przygotowywania analiz na potrzeby ustalenia warunków zabudowy dla nowej zabudowy mieszkaniowej trudno jest ocenić charakter zabudowy – czy jest to zabudowa mieszkaniowa, czy może jeszcze zagrodowa. Rolnicy, (nierzadko nawet ci, którzy prowadzą szeroką praktykę rolną) wyraźnie wydzielają swoje zabudowania z budynkiem mieszkalnym od funkcji typowo rolniczej (magazynów, przechowalni, budynków i budowli inwentarskich), projektują ogrody z zielenią urządzoną, utwardzają teren wjazdu, podwórza i dlatego trudno ocenić gdzie mamy do czynienia z typową zagrodą, a gdzie jest to funkcja już typowej zabudowy mieszkaniowej. Mimo określonych rodzajów funkcji zabudowy w odniesieniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można jednak zapominać, że pozostałe przepisy szczególne regulują szczegółowo co najmniej odległości poszczególnych rodzajów obiektów budowlanych od siebie (najczęściej względem okien budynków mieszkalnych), odnoszą się do tematu oddziaływania poszczególnych inwestycji, w tym inwestycji rolniczych, gdzie zawsze badany jest stan zagospodarowania wokół terenu planowanej inwestycji. Nie znajduje się więc wyraźnego powodu do marginalizowania zabudowy zagrodowej na tak dużą skalę. Rodzaj zabudowy: zabudowa zagrodowa nie różni się niczym w porównaniu do zabudowy usługowej czy produkcyjnej, gdyż ich ostateczny kształt możliwy jest do oceny dopiero na etapie pozwolenia na budowę przed właściwym Starostą. To samo możemy powiedzieć o budynkach mieszkalnych w zabudowie zagrodowej jak i budynkach

mieszkalnych w zabudowie jednorodzinnej. To takie same budynki, chronione takimi samymi prawami, gdyż zamieszkiwane są przez ludzi i przeznaczone na ich stały pobyt. Bardzo popularne na wsiach stają się zabudowania zabudowy typowo mieszkaniowej jednorodzinnej z wydzielonym miejscem pracy, budynkami o funkcji pozostałej – magazyny, zabudowa produkcyjna, zabudowa zagrodowa (produkcja wyspecjalizowana).

Z uwagi jednak na to, że na wspomnianym terenie obowiązywało niejako wadliwe prawo miejscowe, należało podjąć próbę jego poprawy. Docelowo przyjęto zasadę ujęcia w nowym planie miejscowym takiej funkcji, która funkcjonuje w rzeczywistości. Początkowo na terenach zainwestowanych wprowadzono zabudowę mieszkaniowo-usługową oznaczoną symbolem MN/U z dopuszczeniem rozwoju i przyjęcia funkcji istniejących (plan miejscowy przed rozstrzygnięciem Wojewody Wielkopolskiego), ale uznano, że nie odzwierciedlałaby ona faktycznego kierunku rozwoju, względem przyjętego w planie zagospodarowania terenu. W związku z tym, po analizie omawianego tematu, wprowadzono zabudowę zagrodową, tam gdzie gospodarstwo rolne faktycznie funkcjonuje (RM), pozostawienie terenu mieszkaniowo-usługowego (MN/U) z możliwością funkcjonowania zabudowy zagrodowej - w obszarze północnym planu, gdzie istnieją zabudowania zagrodowe, ale nie istnieje wyraźny kierunek rozwoju gospodarstwa – raczej kierunek zaniku funkcji typowej zagrody oraz wciągnięcie istniejącej zabudowy usługowo-mieszkaniowej do nowoprojektowanej funkcji usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów (U/P).

Zdaniem tut. organu bezkolizyjność w zakresie obowiązywania funkcji zapewniają przepisy odrębne. Wprowadzenie linii rozgraniczającej poszczególne funkcje na rysunku planu nie ma znaczenia i odniesienia do rzeczywistości oraz nie spowoduje na tak małym obszarze bariery w przestrzeni. Osoby kupujące nieruchomość, w przypadku podziału nieruchomości, będą musiały przyjąć nowe prawo miejscowe oraz będą miały możliwość zapoznać się z terenem w przestrzeni, również ze stanem faktycznym terenów sąsiednich. Jeżeli chodzi o teren zabudowy RM i możliwość jego rozbudowy na terenie U/P tut. organ nie widzi żadnej kolizji w planowanych funkcjach.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak we wstępie.

Przewodniczący Rady
/-/ Jan Sobczak