



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 8 stycznia 2018 r.

Poz. 165

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.16.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 poz. 1875) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLII/807/17 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Przepiórczej na osiedlu Gutkowo w Olsztynie” w części dotyczącej:

- § 6 pkt 6,
- § 6 pkt 7 lit. e),
- § 9 pkt 4,
- § 11 w zakresie wyrazów „oraz podziału nieruchomości”,
- § 15 ust. 1,
- § 15 ust. 4 pkt 6 lit. c),
- § 15 ust. 4 pkt 6 lit. d).

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Olsztyna, działając na podstawie art.20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz.1073) oraz 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym uchwaliła „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Przepiórczej na osiedlu Gutkowo w Olsztynie”.

Dokumentacja planistyczna dotycząca ww. uchwały została przedłożona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2017 roku.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2017 r., poz. 1073), plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Przepis art. 9 ust. 4 ww. ustawy stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem.

Zapisy planu nie mogą prowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianych w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć, a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przedstawionej do oceny dokumentacji planistycznej wynika, iż brak jest podstaw do potwierdzenia podstawowej przesłanki decydującej, o prawidłowości podjętej przez Radę Miasta Olsztyna przedmiotowej

uchwały, to jest nienaruszalności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Olsztyna, przyjętej uchwałą Nr XXXVII/660/13 Rady Miasta Olsztyna z dnia 15 maja 2013 roku.

Naruszalność ustaleń studium w zakresie opiniowanej uchwały polega przede wszystkim na tym, że według ustaleń tekstowych studium dla strefy O1 – otoczenia jezior Redykajny i Żbik

- powierzchnia biologicznie czynna dla zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z przeważającą zabudową jednorodzinną powinna wynosić minimum 60%, natomiast w planie dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 4MN i 5MN (§15 ust. 4 pkt 6 lit. d) ustalono ją na poziomie minimum 20%,

- pożądana powierzchnia zabudowy powinna wynosić maksymalnie 20%, natomiast w planie dla ww. terenu elementarnego ustalono ją na poziomie 40% (§15 ust. 4 pkt 6 lit. c).

Ponadto analiza ustaleń przedmiotowego planu wykazała, iż dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1E (§ 15 ust. 1 uchwały) określono jedynie maksymalną powierzchnię zabudowy i minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Nie określono natomiast pozostałych, wymaganych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Stosownie do przepisu art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Zasady sporządzania aktu planistycznego określone zostały w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto ustawa w treści art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich między innymi: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy). Oznacza to, że rada gminy jest zobowiązana zamieścić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyżej wskazane elementy. W konsekwencji, należy stwierdzić, że skoro uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakimi są zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, to naruszono zasady sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego i zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części, dla której brak wskazanych wyżej regulacji.

W ocenie organu nadzoru, z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego Rada Miasta Olsztyna przyjęła postanowienia § 11 uchwały, regulujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, bądź w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy). Zatem, o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał tym organom kompetencji do stanowienia zasad podziału nieruchomości. W tym miejscu należy wskazać, że instytucja podziału nieruchomości oraz instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, pomimo że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, reguluje ona zasady podziału nieruchomości, a według pkt 3 wskazanego przepisu - również zasady scalania i podziału nieruchomości (zasady te zawarte są w Dziale III ustawy: odpowiednio - rozdział 1: "Podziały nieruchomości", rozdział 2: "Scalanie i podział nieruchomości"). Przepis art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, przez który należy rozumieć zgodność zarówno w sferze przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (ust. 2).

Nadto, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane są formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli

nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów, jak to uczyniła Rada Miasta w § 6 pkt 6 oraz § 6 pkt 7 lit. e) stanowiąc odpowiednio, iż „zaleca się zachowanie, w maksymalnym stopniu, istniejących zadrzewień oraz kęp i zakrzewień” oraz „zachowanie istniejących oczek wodnych” Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

Nadto wskazać należy, iż podstawową funkcją planu zagospodarowania przestrzennego jest- jak to wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ustalenie przeznaczenia terenu (...) oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy. Przedmiotowy zakres planu został określony w art. 15 ust. 2 i 3 powołanej wyżej ustawy. Przepis ten wylicza zagadnienia, które w planie miejscowym winny być obowiązkowo (ust. 2) bądź w zależności od potrzeb (ust. 3) określone. I tak z art. 15 ust 2 pkt 2 ustawy wynika, że plan miejscowy powinien określać zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Przez zasady rozumieć należy ustanowienie pewnych reguł, czy też norm postępowania. Mogą one być ujęte w formie nakazów lub zakazów, jednakże z uwagi na planistyczny charakter postanowień planu miejscowego winny dotyczyć wyłącznie zagospodarowania danego terenu w przyszłości. Postanowienie § 9 pkt 4 uchwały przekracza władztwo planistyczne gminy poprzez możliwość wkroczenia w kompetencje innych organów, w tym administracji budowlanej. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy określa zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania, czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom (wide: m.in. o wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011r., sygn. II SA/Rz 455/11).

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski