



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 czerwca 2020 r.

Poz. 2865

Elektronicznie podpisany przez:
Mariola Katarzyna Porczyńska
Data: 2020-06-30 09:37:09



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.240.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały Nr RG.0007.131.2020 Rady Gminy Kowale Oleckie z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kowale Oleckie (obręb geodezyjny Szwałk)

Uzasadnienie

Uchwałą Nr RG.0007.131.2020, Rada Gminy Kowale Oleckie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Kowale Oleckie (obręb geodezyjny Szwałk).

Po przeprowadzeniu analizy ww. uchwały oraz dokumentacji planistycznej, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała rażąco narusza prawo z niżej podanych względów.

I. Przedmiotowa uchwała narusza zasady sporządzania planu miejscowego tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także art. 15 ust. 3 pkt 4a ww. ustawy, poprzez niewypełnienie dyspozycji ww. przepisu.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ponadto zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587) „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:(...) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych(...)”. Przedmiotowy plan nie określa ani rodzaju tych urządzeń i obiektów, ani też ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto do decyzji inwestorów. Dopuszczenie wszelkich obiektów infrastruktury technicznej (budowlą, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, są np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody), może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu.

W treści **§ 12 ust. 1 uchwały**, który przewiduje, zaopatrzenie w energię elektryczną - z istniejących oraz projektowanych sieci i urządzeń elektroenergetycznych napowietrznych i kablowych, **§ 12 ust. 2 uchwały**, dopuszczającego budowę stacji transformatorowych, **§ 14 ust. 2 uchwały**, ustalającego możliwość modernizacji, przebudowy, rozbudowy wszelkich istniejących elementów uzbrojenia terenu oraz budowy nowych na całym obszarze objętym planem, zgodnie z przepisami odrębnymi, wraz z ustaleniami szczegółowymi, a także w **§ 15 ust. 1 uchwały** - „(...) wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz uzbrojeniem terenu, w tym drogami wewnętrznymi, dojazdami do działek i placami nawrotowymi - dopuszczono możliwość realizacji wszelkich obiektów i urządzeń nie tylko infrastruktury technicznej, ale również innych, bliżej nieokreślonych obiektów budowlanych, które mogą powodować negatywne

oddziaływanie, bez sprecyzowania ich dokładnej lokalizacji, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Według wyżej powołanego postanowienia **§ 15 ust. 1 oraz § 8 ust. 1 uchwały** - na terenach 1MN,ML i 2MN,ML, dopuszczalne jest wydzielenie dróg wewnętrznych o szerokościach w liniach rozgraniczających minimum 8 m.

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny zabudowy mieszkaniowej stanowią odrębną i odmienną grupę funkcjonalną niż tereny komunikacji. Zatem tak określone przeznaczenie stanowi o nierozgraniczeniu funkcji tych terenów i może na etapie procesu realizacyjnego rodzić konflikty przestrzenne (w szczególności społeczne), a tym samym naruszać ład przestrzenny. Ustanowienie w uchwale takich postanowień powoduje dodatkowo naruszenie władztwa planistycznego przez gminę, gdyż doprowadza de facto do scedowania uprawnień do ustalania przeznaczenia terenów, przysługujących jedynie radzie gminy, na inne podmioty, na etapie procesu budowlanego. Tak sformułowane ustalenia rodzą jednocześnie dowolność interpretacji zapisów planu, co w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Plan ten w części zapisów wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według powyższych ustaleń dopuszczono, na całym obszarze opracowania planu, lokalizację różnych, w tym także bliżej nieokreślonych, bo niezdefiniowanych obiektów infrastruktury technicznej. Należy zatem stwierdzić, że ustalenia przedmiotowego planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także to, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r. sygn. II SA/Kr 407/08).

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy, w planie miejscowym dokonuje się rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, czyli konkretyzuje się lokalizację takiego zamierzenia, a nie dopuszcza się przeznaczenia terenów na cele publiczne, przesądza o tym art. 15 ust. 3 pkt 4a ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym **określa się w zależności od potrzeb granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym** (wyrok WSA w Olsztynie sygn. II SA/Ol 660/18).

Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona jednakże 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 (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 07 września 2011 r. sygn. II SA/Rz 455/11).

II. W § 3 pkt 4 przedmiotowej uchwały, Rada zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca w ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, intensywność zabudowy określono, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, podczas gdy § 3 pkt 4 kwestionowanej uchwały, reguluje pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, jako powierzchnię zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej lub terenu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wyznaczone w planie wskaźniki intensywności zabudowy na podstawie definicji prawodawcy gminnego, odniosą inny skutek w przestrzeni zagospodarowywanej, niż gdyby były ustalane w oparciu o definicję ustawową.

W ocenie organu nadzoru, jeżeli kwestie ustalane w planie miejscowym zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, to określenie w nim tejże materii w sposób odmienny, należy pojmować jako modyfikację aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej, niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98).

Powyższe stanowi rażące naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z §115, §116, §146 i §149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

III. Z postanowień § 15 ust. 1, 3 i 4 uchwały, wynika iż dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami 1MN,ML i 2MN,ML (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy rekreacji indywidualnej), dopuszczono, w ramach przeznaczenia, realizację innych obiektów budowlanych, w tym bliżej nieokreślonych i niezdefiniowanych obiektów i urządzeń towarzyszących, uzbrojenia terenu, obiektów małej architektury. Dla powyższych obiektów, dopuszczonych do budowy na tych terenach, nie określono wymaganych parametrów kształtowania zabudowy, w tym w szczególności maksymalnej wysokości zabudowy. Ustalenia planu umożliwiają zatem realizację wszelkich obiektów budowlanych związanych z tą funkcją, a ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy, odnoszące się jedynie do budynków lub w ogóle niezawierające ustaleń w tym zakresie, stanowią naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy), albowiem nie ustalają tego parametru dla pozostałych, możliwych do zrealizowania na tych terenach elementarnych obiektów budowlanych. Błędnie zatem sprowadzają dyspozycję ustawową w tymże zakresie jedynie do budynków, podczas gdy zabudowa jest pojęciem szerszym i dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Tak sformułowane ustalenia nie spełniają powyższych wymogów ustawowych, ponieważ nie określają maksymalnej wysokości zabudowy dla pozostałych obiektów budowlanych, możliwych do zrealizowania na podstawie niniejszego planu.

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w judykaturze, m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których Sąd stwierdził, iż „pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, obiektami budowlanymi są budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Trudno zatem uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałaby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (wyroki NSA: z dnia 28 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1549/08). Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. (w oparciu o wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt: II OSK 2196/13).

Powyższe uchybienia, w sposób istotny naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez błędne sprowadzenie definicji zabudowy wyłącznie do budynków i niewypełnienie dyspozycji ustawowej w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy.

W związku z tym, że nieuwzględnienie wszystkich obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, pociąga to za sobą konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie.

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.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojewski