



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 listopada 2018 r.

Poz. 4762

Elektronicznie podpisany przez:
Mariola Katarzyna Porczyńska
Data: 2018-11-07 08:50:48



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.404.2018 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 listopada 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994 z późn.zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn.zm.), stwierdzam nieważność **uchwały Nr XLIX/422/2018 Rady Miasta Lubawa z dnia 28 września 2018 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Lubawa.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Lubawa, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Lubawa.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem.

Sprzeczność z obowiązującym prawem polega na:

1. Naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z rysunkiem planu.

Dla terenów elementarnych wskazanych poniżej ich przeznaczenie zostało określone w sposób budzący wątpliwości interpretacyjne w zakresie spójności i zgodności części tekstowej z graficzną i dotyczy

- terenów elementarnych oznaczonych symbolami: **3.1.MW, 10.1MW, 11.1.MW, 16.1.MW, 19.1.MW, 19.2.MW, 19.3.MW** - § 17 uchwały oraz terenu elementarnego oznaczonego symbolem **9.1.MW** - § 18 uchwały.

Dla wyżej wymienionych terenów, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587), sklasyfikowanych jako teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ustalono również przeznaczenie dopuszczalne w formie usług nieuciążliwych. Powyższe regulacje spowodowały, że przedmiotowy teren elementarny nosi znamiona terenu mieszkaniowo-usługowego, a więc oznaczenie na rysunku planu nie koreluje z ustaleniami tekstowymi.

- terenu elementarnego oznaczonego symbolem **8.1.ZP** - § 43 uchwały.

Dla wyżej wymienionego terenu elementarnego, stosownie do powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, sklasyfikowanego jako teren zieleni urządzonej, ustalono przeznaczenie dopuszczalne w formie usług sportu i rekreacji oraz usług nieuciążliwych. Tym samym dla tego terenu elementarnego zostało ustalone przeznaczenie terenu zieleni wraz z usługami w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc oznaczenie na rysunku planu nie przystaje do ustaleń tekstowych.

Powyższe regulacje stanowią naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego

2. Naruszeniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2176) poprzez niewłaściwe ustalenie wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Na terenie elementarnym oznaczonym w planie symbolem **5.1.ZD, 15.1.ZD, 15.2.ZD** - § 45 uchwały - ustalono w sposób nieprawidłowy wskaźniki i zasady zagospodarowania.

W § 45 pkt 3 lit. c, ustalono maksymalną wysokość zabudowy na nie większą niż 5 m, jednocześnie dopuszczając różną formę dachów (w tym także płaskie).

Ustalono również wskaźnik powierzchni zabudowy na poziomie 20%, co przy założeniu minimalnej powierzchni działki określonej na poziomie 500 m² (maksymalna dopuszczona przez ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych), daje powierzchnię zabudowy 100 m².

Tymczasem ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, w art. 13 określa jednoznacznie, że na terenie działki **nie może** znajdować się:

- altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a,

- obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej **5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich**.

Ponadto uchwała podaje parametry powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy, a przede wszystkim powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, której powierzchni w uchwale dla tych terenów nie ustalono, podczas gdy ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych wskazuje na odniesienie do działki, zdefiniowanej w tej ustawie.

W uchwale brakuje odwołania o zastosowaniu przepisów ww. ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

3. Naruszeniu zasad techniki prawodawczej poprzez powtórzenia i modyfikacje przepisów, zawartych w aktach normatywnych wyższego rzędu.

1) § 7 pkt 1 lit. h uchwały - sprawy związane z bezpieczeństwem pożarowym regulują przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (z 2018 r. poz. 1202), oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1422 ze zm.). Stosownie do § 271 ust. 8 rozporządzenia, najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień. Ustęp 8a § 271 rozporządzenia stanowi natomiast, że najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

- jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).

Ustalenie zatem linii zabudowy w odległości 12 m od linii rozgraniczającej terenu lasów, nie jest podyktowane żadnymi innymi uwarunkowaniami, niż warunki bezpieczeństwa pożarowego, które uregulowane są w wyżej wymienionym rozporządzeniu, a z którego jednoznacznie wynika, że dopiero na etapie realizacyjnym (projekt budowlany) możliwe jest precyzyjne określenie tej odległości uzależnionej od rodzaju obiektu budowlanego i jego charakterystyki technicznej (w tym odporności ogniowej). W związku z powyższym, ustalenie w planie miejscowym strefy ograniczonego zagospodarowania od lasu, o której mowa w (§ 7 pkt 1 lit. h uchwały), nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawnych.

2) **§12 pkt 5 lit. b) tiret drugie uchwały** – rada ustaliła, iż „do czasu wyposażenia obszaru w system zbiorczej kanalizacji możliwość budowy przydomowych oczyszczalni ścieków”. Powyższa regulacja modyfikuje brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), bowiem wymusza przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, pomimo wykonania uprzednio przydomowej oczyszczalni ścieków.

4. Naruszeniu przez gminę władztwa planistycznego poprzez scedowanie uprawnień; naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niewyznaczenie, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, terenów elementarnych przeznaczonych do pełnienia tego rodzaju funkcji w planie (brak jasno i precyzyjnie sformułowanego ustalenia)

W poniższych postanowieniach uchwały Rada Miasta ustaliła:

§ 12. pkt 1 – „dopuszcza się budowę, modernizację, przebudowę oraz rozbudowę sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym również niezwiązanych z przeznaczeniem terenu, za wyjątkiem lasów oznaczonego na rysunku planu symbolem ZL;”

oraz

pkt 3 lit. b) – „w przypadku braku możliwości spełnienia warunku jak lit. a możliwość lokalizowania sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na innych terenach zgodnie z przepisami odrębnymi za wyjątkiem terenu lasów oznaczonego na rysunku planu symbolem ZL;” Jednocześnie w **§17 pkt 5, §18 pkt 5, §19 pkt 5, §20 pkt 5, §21 pkt 5, §22 pkt 5, §23 pkt 5, §24 pkt 6, §25 pkt 5, §26 pkt 5, §27 pkt 5, §28 pkt 5, §29 pkt 5, §30 pkt 5, §32 pkt 5, §34 pkt 7, §43 pkt 5** wskazała – „możliwość wydzielenia nowych działek budowlanych o powierzchni mniejszej niż określona w pkt 4 dla potrzeb: lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, realizacji dojazdów, o których mowa w §11 pkt 3 i 4”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia powodują naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego poprzez ustalenie przeznaczenia terenów w sposób niejednoznaczny (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w wyniku którego może dojść do nierozgraniczenia terenów elementarnych o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (według załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tereny infrastruktury technicznej stanowią odrębny teren elementarny od terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej). Dodatkowo dochodzi do scedowania uprawnień organów planistycznych (burmistrza i rady) na inne, bliżej nieokreślone podmioty, co stanowi naruszenie władztwa planistycznego.

Władztwo planistyczne gminy oznacza, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Rada nie może jednak scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać, przysługującej jej kompetencji do określenia tych 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11). Rada nie może również wprowadzać w planie ustaleń w zakresie zagadnień należących do kompetencji innych organów administracji publicznej, w tym przypadku organów budowlanych. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 829/10 oraz NSA w wyroku z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 786/08, wskazały „nakaz likwidacji istniejących już obiektów budowlanych wykracza poza określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym treść postanowień planu miejscowego. Postanowienia te mają bowiem charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są natomiast organy budowlane, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego”.

5. Naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego poprzez niejednoznaczne przeznaczenie terenu w połączeniu z normami otwartymi i naruszeniem art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Naruszenie, o którym mowa powyżej dotyczy postanowieniu **§ 34 pkt 3** uchwały (dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 10.1.KK) – „po przypadku likwidacji drogi kolejowej ustala się przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz przeznaczenie dopuszczalne – usługi nieuciążliwe, zieleń urządzone, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej;”

Przyjęcie takich ustaleń może spowodować naruszenie ładu przestrzennego z uwagi na to, że na danym terenie elementarnym dopuszczono przeznaczenia wzajemnie się wykluczające, mogące wywoływać konflikty przestrzenne. Przeznaczenie terenu na funkcję bocznicę kolejowej, zabudowy usługowej, magazynowej i składowej może wygenerować zabudowę o znacznych uciążliwościach, podczas gdy w przypadku likwidacji drogi kolejowej, dopuszczającą zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową nieuciążliwą. Zatem sama likwidacja bocznicy kolejowej (w bliżej nieokreślonym czasie) nie rozwiązuje problemu zagospodarowania tego terenu, bowiem pierwotne przeznaczenie terenu umożliwia zrealizowanie zabudowy o znaczącej uciążliwości, natomiast przeznaczenie zależne (warunkowe) o charakterze nieuciążliwym.

Ponadto, wprowadzenie ustalenia warunkowego jest niepoprawne legislacyjnie, w kontekście art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warunkowo sformułowane ustalenia zniekształcają zmiany planu, spowodowane istotnymi zmianami uwarunkowań przestrzennych. Taka zmiana przeznaczenia terenu pociąga za sobą naturalną konieczność uruchomienia procedury zmiany planu, w której właściwe organy opiniujące i uzgadniające, a przede wszystkim podmioty zainteresowane tym terenem, mają możliwość partycypowania w ustaleniach wpływających na późniejsze formy zagospodarowania tegoż terenu.

Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowa uchwała narusza tę zasadę, wprowadzając szereg przepisów otwartych, uzależniających sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii uzgodnień, zgód i warunków różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym. (tak wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, wyrok WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 1148/07 oraz WSA z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09.).

Zakwestionowane postanowienia uchwały stanowią o naruszeniu zasad sporządzenia planu, co w konsekwencji – wobec ilości i zakresu naruszeń - stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - przekłada się na stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki