



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 listopada 2019 r.

Poz. 5487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.581.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 13 listopada 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/127/19 Rady Miejskiej w Piszku z dnia 26 września 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przemysłowego przy ul. Warszawskiej, Osiedla Dużego, części Osiedla Wschód, wzdłuż ulicy Wojska Polskiego i części ul. Warszawskiej, terenu przy ul. Gałczyńskiego, ul. Słowackiego i ul. Młodzieżowej w obrębie Pisz 1.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, przekazaną organowi nadzoru w dniu 14 października 2019 r., Rada Miejska w Piszku powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zmieniła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu przemysłowego przy ul. Warszawskiej, Osiedla Dużego, części Osiedla Wschód, wzdłuż ulicy Wojska Polskiego i części ul. Warszawskiej, terenu przy ul. Gałczyńskiego, ul. Słowackiego i ul. Młodzieżowej w obrębie Pisz 1.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

Po pierwsze wskazać należy na naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej rysunkiem. Stosownie do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: pizp), projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, natomiast zgodnie z art. 20 tej ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna załącznik do tejże uchwały. Ewidentna niezgodność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Brak zgodności pomiędzy tymi częściami, powoduje przy tym również naruszenie regulacji § 8 ust. 2 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), który stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, 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. Tymczasem, w analizowanej uchwale Rady Miejskiej w Piszku, przeznaczenia terenów zostały określone w sposób budzący wątpliwości interpretacyjne w zakresie spójności części tekstowej i zgodności z jej częścią graficzną. Rozbieżności te, w konfrontacji z ustaleniami na załączniku graficznym, ujawniają się w poniższych uregulowaniach uchwały:

§ 15. ust. 1- dla terenów elementarnych 1-37 MN ustalono jako przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę usługową – a więc przeznaczenie mieszane mieszkalamo-usługowe, podczas gdy § 5 ust. 1 pkt 4 c) oraz rysunek, wskazują na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,

§ 17. ust. 1- dla terenów elementarnych 1-19 MW ustalono jako przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, a jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę usługową – a więc przeznaczenie mieszane mieszkalno-usługowe, podczas gdy § 5 ust. 1 pkt 4 a) oraz rysunek wskazują na teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej,

§ 19. ust. 1- dla terenów elementarnych 1-31 U ustalono jako przeznaczenie podstawowe zabudowę usługową , a jako przeznaczenie uzupełniające tereny obsługi komunikacji (18U, 20U, 22U, 23U, 28U,29U), ponadto na terenach 2U, 28U, 29U dopuszcza się zachowanie istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, a na terenie 2U budynków produkcyjnych, co oznacza przeznaczenie mieszane, podczas gdy § 5 ust. 1 pkt 4 f) oraz rysunek wskazują na teren zabudowy usługowej,

§ 22. ust. 1 - dla terenów 1-7PU ustalono jako przeznaczenie podstawowe: zabudowę produkcyjną, składy, magazyny, bazy transportowe, centra logistyczne, zabudowę usługową, podczas gdy § 5 ust. 1 pkt 4 e) oraz rysunek wskazują na teren zabudowy produkcyjnej i usługowej.

Abstrahując od powyższego, wskazać trzeba również na naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez nienależyte wypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o pizp, poprzez niejednoznaczne przeznaczenie terenu, nierozgraniczenie jego funkcji oraz naruszenie granic władztwa planistycznego. Zgodnie z 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. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Ponadto, stosownie do § 7 ust. 7 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. 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. Tymczasem, kwestionowany plan nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu bez jego rozgraniczenia, pomimo odmienności funkcji. W szczególności według postanowienia § 19 uchwały, na terenie 2U dopuszcza się jednocześnie zabudowę usługową, tereny obsługi komunikacji oraz zachowanie istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych i produkcyjnych z możliwością remontu, przebudowy, nadbudowy, zmiany sposobu użytkowania oraz rozbudowy w zakresie nie przekraczającym 30% powierzchni użytkowej każdego z nich, zaś na terenie 29U, przy wskazanym przeznaczeniu podstawowym, dopuszcza jednocześnie zachowanie istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych i zachowanie istniejącej stacji gazu LPG z możliwością jej remontu i przebudowy. Natomiast według postanowienia §22 ust. 2b uchwały - ustalenia dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolem 1-7PU (z przeznaczeniem jw.), możliwe jest zachowanie istniejących budynków mieszkalnych z możliwością remontu, przebudowy, nadbudowy, zmiany sposobu użytkowania oraz rozbudowy w zakresie nieprzekraczającym 30% powierzchni użytkowej każdego z nich. Należy zatem stwierdzić, że analizowane ustalenia 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 i tym samym doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także fakt, 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 pizp przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Podkreślić przy tym 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. akt. II SA/Kr 407/08). Zauważyć również trzeba, iż 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 zabudowy usługowej, a tym bardziej tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej oraz tereny komunikacji. Zatem tak określone przeznaczenie terenów stanowi o nierozgraniczeniu funkcji tych terenów i może na etapie procesu realizacyjnego rodzić konflikty przestrzenne (w szczególności społeczne),

a tym samym naruszać ład przestrzenny. Powyższe przesądza o naruszeniu zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miejska w Piszcu naruszyła także zasadę sporządzania planu miejscowego, wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o pizp, poprzez błędne ograniczenie dyspozycji ustawowej w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy. W szczególności, zgodnie z § 14 ust.1 uchwały, w ramach wszystkich terenów dopuszczono budowę, przebudowę i rozbudowę urządzeń infrastruktury. Ponadto w § 15 (tereny MN), § 16 (tereny MNU), § 17 (tereny MW), § 18 (tereny MWU), § 19 (tereny U), § 20 (tereny UKS), § 21 (tereny KS) w zagospodarowaniu terenów (ust. 2) dopuszczono bliżej nieokreślone obiekty budowlane i urządzenia techniczne wynikające z określonego przeznaczenia terenu. W ustaleniach dotyczących ww. terenów określono wysokość zabudowy dla budynków i ewentualnie wiat, co powoduje, iż naruszono zasady sporządzania planu miejscowego (patrz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o pizp), bowiem sprowadzono dyspozycję ustawową jedynie do budynków i wiat, podczas gdy zabudowa jest pojęciem szerszym i dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Tak sformułowane ustalenia nie spełniają wymogów ustawowych, albowiem nie określają maksymalnej wysokości zabudowy dla pozostałych obiektów budowlanych. Przez urządzenia infrastruktury technicznej, w świetle brzmienia art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204), rozumieć należy budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (mogą to być np. słupy, maszty itp.). Przywołać w tym miejscu należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm.), 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 trawle 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 (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: 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 i wiat, 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 świetle powyższego, z uwagi na zakres dostrzeżonych uchybień, zasadne jest wyeliminowanie kwestionowanej uchwały z obrotu prawnego, poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości.

W tym stanie rzeczy, rozstrzygnięto jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki