



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 10 stycznia 2017 r.

Poz. 155

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 3/2017 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 9 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 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 2016 r., poz. 778 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/126/16 Rady Miejskiej Chełmży z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chełmży, dla terenu przy ul. Chełmińskiej, w całości.

UZASADNIENIE

Dnia 1 grudnia 2016 r., Rada Miejska Chełmży, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XVII/126/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chełmży, dla terenu przy ul. Chełmińskiej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 8 grudnia 2016 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 22 grudnia 2016 r., znak: WIR.II.743.4.158.2016.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Przewodniczący Rady Miejskiej Chełmży w piśmie z dnia 30 grudnia 2016 r., znak: GKM.6722.1.2016 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej Chełmży w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- 2) art. 16 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie rysunku planu miejscowego (załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały) w innej skali niż 1:1000, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Miejska Chełmży w § 4 pkt 1 przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 9a MW/MN/U określiła przeznaczenie – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednorodzinnej i usługowej.

Z treści przywołanych wyżej zapisów uchwały wynika, że na terenie oznaczonym symbolem 9a MW/MN/U wprowadzono jako przeznaczenie terenu sprzeczne funkcje, tj. teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz teren zabudowy usługowej.

Ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, w tym przypadku zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na diametralnie różny sposób użytkowania tych terenów. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, lecz również funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei, stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. W związku z wyjątkowym charakterem regulacji § 9 ust. 4 powołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlega ona wykładni ścieśniającej, która ponadto - jako zawarta w akcie pod ustawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją art. 15 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 przywołanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczalne jest, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie (*vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 1329/05).

Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania „mieszanych” sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

W ocenie organu nadzoru, ustalenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być formułowane jednoznacznie i nie mogą budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu. Nie oznacza to jednak, że ten sam teren nie może mieć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego różnego przeznaczenia, jedna strefa może być bowiem przeznaczona do realizacji więcej niż jednej funkcji, o ile wzajemnie się one uzupełniają (np. funkcja mieszkalno-usługowa). Możliwe jest zatem ustanowienie w miejscowym planie mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki.

W judykaturze podkreśla się, że obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Z tego też względu konieczne jest określenie linii rozgraniczających, które w sytuacji przyjętej wielofunkcyjności terenu pozwolą w sposób niebudzący wątpliwości odczytać sposób zagospodarowania terenu. Konieczność ustalenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a ponadto ich oznaczenia wynika również z treści § 7 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i przepisów ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazuje, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (wyrok NSA z 24 września 2013 r., sygn. akt II OSK 2478/12, wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11).

Przedmiotowa uchwała na terenie oznaczonym symbolem 9a MW/MN/U przewiduje teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednorodzinnej i usługowej, które to przeznaczenia wzajemnie się wykluczają. Brak określenia linii rozgraniczających uniemożliwia w istocie określenie terenu, który – w niniejszej uchwale – będzie przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, jednorodzinną i usługową. Tymczasem istota planowania przestrzennego sprowadza się do ustalenia przeznaczenia objętych planem terenów, ich sposobów zagospodarowania oraz warunków zabudowy, w taki sposób aby nie budziło ono żadnych wątpliwości w tej kwestii, nie prowadziło do niepewności co do możliwości wykorzystania gruntów oraz nie skutkowało nieuprawnionym naruszeniem praw właścicieli czy użytkowników wieczystych. Określenie zatem w części tekstowej planu – w ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego – więcej niż jednego przeznaczenia terenu o wykluczającym się wzajemnie sposobie zagospodarowania, obliowało w myśl przywołanych powyżej przepisów ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego do ustalenia linii rozgraniczających, w tym ich wyrysowanie w części rysunkowej stanowiącej „ilustrację graficzną tekstu” (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006r., s.157-158).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Stosownie do treści art. 16 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Z treści w § 5 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) wynika, że projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Ponadto, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. określenie skali rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej – § 7 pkt 2 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...).

Z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego zapisy stanowią bezpośrednią podstawę do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, istotne jest sporządzenie uchwały w sprawie planu miejscowego w sposób prawidłowy, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Plan miejscowy jako akt prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy, nie może więc budzić wątpliwości interpretacyjnych. W związku z tym, dla prawidłowego funkcjonowania danego aktu planistycznego, podkład geodezyjny rysunku planu miejscowego powinien zostać sporządzony w rzeczywistej skali 1:1000.

Po analizie załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały (załącznik nr 1) organ nadzoru stwierdził, że skala liniowa umieszczona na rysunku planu miejscowego, tj. 1:1000, oznaczająca, że odległość 10 m w terenie powinna być odwzorowana jako odcinek o długości 1.0 cm na zastosowanej do sporządzenia planu miejscowego mapie, jest niezgodna ze skalą liniową również umieszczoną na rysunku planu, na której odcinek zaznaczony jako 50 – metrowy, jest o długości mniejszej niż 5 cm.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym przyjmuje się, że skala 1:1000 stanowiąca zasadę sporządzania planu jest szczególnie istotna, gdyż ustalenia planu stanowią bezpośrednią podstawę dla pozwoleń na budowę. Skala taka zwiększa również możliwości czytelności rysunku planu (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 września 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 392/11).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczo przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda
Józef Ramlau