



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 7 stycznia 2014 r.

Poz. 29

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-VIII.4131.41.2013.JS WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku poz. 594 z późn. zm.) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)

stwierdza się nieważność

uchwały nr XXXVIII/303/13 Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Bolesławowo, obszar działki geodezyjnej nr 86/2, gmina Skarszewy.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2013 r. Rada Miejska w Skarszewach podjęła uchwałę nr XXXVIII/303/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Bolesławowo, obszar działki geodezyjnej nr 86/2, gmina Skarszewy.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) – dalej: „*u.p.z.p.*”.

Powyższa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona Wojewodzie Pomorskiemu w dniu 6 grudnia 2013 r.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 *u.p.z.p.*, zgodnie z którym: „*plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych*”. Z przepisem z tym koresponduje treść art. 15 ust. 1 *u.p.z.p.*, który stanowi, że: „*wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”. Z przywołanych przepisów, jak również z treści art. 9 ust. 4 *u.p.z.p.*, wynika, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organu wykonawczego przy sporządzaniu projektu planu miejscowego, mimo że studium nie jest aktem prawa miejscowego. W doktrynie przyjmuje się, że studium stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a określone w nim zasady muszą być respektowane w toku dalszych procedur planistycznych, w szczególności zapisy dotyczące przeznaczenia danego terenu. Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r. (sygn. akt: II OSK 1250/08), że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi „*swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady*”.

zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w m.p.z.p. oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami”.

W literaturze prawniczej wskazuje się, że studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 78 i nast.). Organ nadzoru podziela pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. (sygn. akt II OSK 1408/12), według którego *plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeśli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalone* (podobnie wyrok NSA z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11, wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11).

Tymczasem w analizowanym planie miejscowym teren oznaczony symbolem 4 ZP, któremu przyporządkowano funkcję terenu zieleni urządzonej, został w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Skarszewy przeznaczony na funkcję opisaną jako „*tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z towarzyszącą zabudową usługową i zagrodową*”. Ustalenie w przedmiotowym planie miejscowym przeznaczenia terenu innego niż zostało to określone w studium oznacza, że plan ten w zakresie, w jakim jego ustalenia odbiegają od zapisów studium, narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu. Nie zmienia powyższej konstatacji fakt, że, jak wyjaśniał Burmistrz Skarszew, teren 4 ZP posiada niekorzystne warunki gruntowo-wodne. Ustawodawca nie przewidział bowiem wyjątków od zakazu naruszania w planie miejscowym ustaleń studium. Tak więc nieopłacalność bądź jakiegokolwiek inne trudności przy realizacji na danym terenie takiej funkcji, jaka została przewidziana w studium, nie może stanowić usprawiedliwienia dla przyjęcia w planie miejscowym innej funkcji.

W dalszej kolejności wskazać należy, że w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawarto katalog obowiązkowych elementów planu miejscowego. W przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Pominięcie takie musi być obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11).

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Nie wypełnia delegacji ustawowej w tym zakresie zapis § 10 pkt 1 ust. 7 lit. a uchwały, w myśl którego powierzchnia zabudowy wynosi „*maksymalnie 25 % powierzchni działki, w wypadku połączenia dwóch działek nie więcej jak 15 % powierzchni nowej działki, minimalnej powierzchni zabudowy nie ustala się*”. Z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w sposób nie budzący wątpliwości wynika bowiem, że maksymalną intensywność zabudowy podaje się jako liczbę (iloraz), stanowiącą wynik dzielenia powierzchni całkowitej zabudowy i powierzchni działki. Zapis § 10 pkt 1 ust. 7 lit. a uchwały opisanego wymogu nie spełnia. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie maksymalnej intensywności zabudowy na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną nie znajduje obiektywnego uzasadnienia.

Z wyjaśnień udzielonych przez Burmistrza Skarszew wynika, że możliwe jest obliczenie wartości maksymalnej intensywności zabudowy przy wykorzystaniu ustaleń zawartych w zapisie § 10 pkt 1 ust. 7 lit. a uchwały oraz informacji o dopuszczalnej liczbie kondygnacji (zob. § 10 pkt 1 ust. 7 lit. c tiret pierwsze uchwały). Organ nadzoru stoi jednak na stanowisku, że maksymalna intensywność zabudowy powinna zostać określona wprost dla danego terenu, co wynika z wykładni językowej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Warto w tym miejscu podkreślić, że w państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie

brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas - zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* - nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99).

Na marginesie wskazać można, że na podstawie treści kwestionowanego planu miejscowego nie jest możliwe obliczenie maksymalnej intensywności zabudowy w sposób prosty i nie budzący wątpliwości, tak więc trudno przyjąć, że maksymalna intensywność zabudowy została określona choćby pośrednio. Tymczasem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt: II OSK 1854/08): „ *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych*”.

Niezależnie od powyższego, również fragment zapisu § 10 pkt 1 ust. 7 lit. a uchwały, zgodnie z którym: „ *w wypadku połączenie dwóch działek nie więcej jak 15 % powierzchni nowej działki*” sprzeciwia się zasadom sporządzania planu miejscowego. Żaden przepis prawa, a w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie pozwala na określanie w planie miejscowym wartości maksymalnej intensywności zabudowy w ten sposób, że w razie ziszczenia się określonych w planie warunków wartość ta ulegnie zmianie. Skoro więc powołanym wyżej zapisem postanowiono, że w razie połączenia działek maksymalna powierzchnia zabudowy nowej działki zmniejszy się z 25 % do 15 %, to tym samym taką właśnie, niemająca oparcia w przepisach prawa, koncepcję przyjęto. Maksymalna intensywność zabudowy powinna mieć zaś charakter stały.

W niniejszej sytuacji należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 roku poz. 594 z późn. zm.) stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Ryszard Stachurski