



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 marca 2018 r.

Poz. 2230

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.113.2018.8 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLVII/625/18 Rady Miasta Piły z dnia 30 stycznia 2018 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie ul. Kusocińskiego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLVII/625/18 z dnia 30 stycznia 2018 roku Rada Miasta Piły uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Piły w rejonie ul. Kusocińskiego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 8 lutego 2018 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) - zwanej dalej „u.s.g.” oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017r., poz. 1073) – zwanej dalej „u.p.z.p.”

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/098, CBOSA).

W myśl normy art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zatem obligatoryjnych ustaleń, co do przeznaczenia oraz określenia sposobu zagospodarowania terenów dokonuje rada gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących i stanowią podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym muszą spełniać wymagania stawiane aktom prawa miejscowego, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu regulacji oraz formy.

Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie,

powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" w orzecznictwie interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) - zwane dalej „rozporządzeniem” (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1333/15; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1328/15; wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 roku, II OSK 2661/13, CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn., II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 roku, II OSK 412/11, CBOSA).

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jak i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

W przepisach § 7 ust. 1 pkt 4 lit. c i pkt 5 lit. d przedmiotowej uchwały dopuszczono dla terenów oznaczonych symbolem „MWu4” i „MWu5” (terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami) „bilansowanie terenu w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, łącznie z terenem zieleni urządzonej i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami ZP/MWu o powierzchni nie większej niż 50% terenu ZP/MWu”. W przepisie § 7 pkt 9 uchwały dla tych terenów ustalono „powierzchnię biologicznie czynną nie mniejszą niż 30% w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, z zastrzeżeniem ustaleń pkt 4 lit. c i pkt 5 lit. d”. Jednocześnie w § 13 pkt 1 uchwały ustalono dla terenu zieleni urządzonej i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami oznaczonej symbolem ZP/MWu „możliwość bilansowania terenu w zakresie powierzchni biologicznie czynnej z terenami MWu4 i MWu5 zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, wg ustaleń § 8 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz pkt 5 lit. c”. Przede wszystkim powyższy § 13 pkt 1 zawiera błędne odniesienie do § 8 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz pkt 5 lit. c zamiast do § 7 ust. 1 pkt 4 lit. c oraz pkt 5 lit. d. Podnieść należy, że w ocenie nadzoru powyższe ustalenia w sposób istotny naruszają normę art. 15 ust. 1 pkt 1 i 6 u.p.z.p. Uwzględniając ustaloną w treści planu wartość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (30% powierzchni działki budowlanej) oraz okoliczność, że ustalenia te odnoszą się do dwóch odrębnych terenów, na których realizowane będą niezależne od siebie inwestycje może dojść do sytuacji, że cała powierzchnia biologicznie czynna dla tych terenów (MWu4 i MWu5) zostanie równocześnie zapewniona wyłącznie na terenie oznaczonym symbolem „ZP/MWu”. Co istotne dla terenów oznaczonych symbolami „MWu4” i „MWu5” został w planie określony minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, który zdaniem organu nadzoru musi być zrealizowany w ramach tego przeznaczenia. Przywołane normy prawne nie dają bowiem podstaw do uznania, że wymagana powierzchnia biologicznie czynna przy wykonaniu danej inwestycji może być zrealizowana na terenie o innym przeznaczeniu. Zapisy te wywołują także wątpliwości interpretacyjne w zakresie możliwości oraz dopuszczalności zapewnienia powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na części terenu o odrębnym przeznaczeniu (ZP/MWu).

Podnieść należy, że w § 9 pkt 1 lit. a unieważnionej uchwały, dla terenu zabudowy mieszkaniowej z usługami, oznaczonego symbolem „MNu”, zawarto ustalenia w zakresie wysokości dopuszczonych na tym terenie budynków - jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego z usługami lub 2 budynków: mieszkalnego jednorodzinnego i usługowego w zabudowie szeregowej. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 8 i 12 uchwały obowiązującymi ustaleniami planu miejscowego są oznaczone graficznie na rysunku planu obowiązkowe sytuowanie budynków przy granicy działki budowlanej oraz oznaczenia dotyczące projektowanych budynków lub części budynków różniących się wysokością. Mając na uwadze powyższe oraz zawarte w § 9 pkt 1 uchwały ustalenia na tym terenie dopuszczono możliwość sytuowania jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego z usługami lub 2 budynków - mieszkalnego jednorodzinnego i usługowego w zabudowie szeregowej, przy czym szerokość tego budynku bądź budynków musi być tożsama z szerokością działki budowlanej. Następnie w § 9 pkt 1) lit. a uchwały ustalono wysokość dla ww. budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub ich części opisanych na rysunku lit. „A” (do 9,0 m) zaś dla budynków usługowych lub ich części opisanych literą „B” (do 7,0m). Należy zauważyć, że zapisy planu posługują się pojęciem wyłącznie budynku mieszkaniowego jednorodzinnego, mieszkalnego jednorodzinnego z usługami i usługowego, w konsekwencji nie można jednoznacznie ustalić dopuszczanej planem wysokości budynków na terenie „MNu” albowiem nie jest zdefiniowane użyte w § 9 pkt 1) lit a uchwały pojęcie „części” ww. budynków. Nadto nie jest jednoznaczne czy ustalenia odnoszące się do oznaczeń literowych „A” i „B” obowiązują wyłącznie w momencie lokalizacji budynku mieszkaniowego i usługowego we wskazanej na rysunku konfiguracji (ustalenia planu miejscowego poza obowiązującymi liniami zabudowy w żaden sposób nie regulują kwestii układu budynków oraz sposobu rozmieszczenia w nich poszczególnych funkcji, nie nakazują też dostosowania się do wysokości wynikającej np. z litery „A” budynkom mieszkaniowym). Należy podkreślić, że akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Nadto stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać ww. zapisy planu miejscowego za rażąco naruszające zasady sporządzania planu miejscowego tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w zw. z § 8 ww. rozporządzenia poprzez brak ustalenia w sposób jednoznaczny zasad zagospodarowania i zabudowy terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolem „MNu”.

Podnieść także należy, że pomimo obowiązku wynikającego wprost z zapisów ustawy – art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. – dla terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami „E” oraz „W” nie ustalono wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi rażące naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Także ustalenie w § 18 pkt 3) planu miejscowego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem „KDWg” (terenu garaży) na poziomie 5% przy jednoczesnym dopuszczeniu zabudowania go w 100% (wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy rozumianej jako powierzchnia zabudowy wszystkich budynków, mierzona po zewnętrznym obrysie przegród zewnętrznych parteru budynku na poziomie 1,0) stanowi rażące naruszenie ww. norm prawnych.

W myśl § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 ww. projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu a na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Tymczasem na rysunku przedmiotowego planu miejscowego w sposób niejednoznaczny naniesiono zasięg maksymalnych nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenie garaży, oznaczonym symbolem „KDWg”. Należy zauważyć, że część oznaczenia graficznego właściwego dla tych linii, w postaci pojedynczego trójkąta, zamieszczono na granicy pomiędzy działkami geodezyjnymi nr 69/47 i 69/50 bez wyraźnego ustalenia dalszego ich przebiegu.

Zdaniem organu nadzoru naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego jest także posługiwanie się w ramach jednego aktu prawnego pojęciem powierzchni całkowitej zabudowy w dwóch odmiennych znaczeniach (jako sumy powierzchni kondygnacji budynków bądź powierzchni terenu zabudowanej przez parter budynku), brak odniesienia się do możliwości lokalizacji na terenach oznaczonych symbolami

„MNu”, „MN1” i „MN2” budynków garażowych i gospodarczych, których możliwość realizacji w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wynika z przepisów § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.) czy też zamieszczenie w § 18 pkt 3 unieważnionej uchwały odniesienia do pkt 3 zamiast pkt 2.

Mając na uwadze powyższe wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Marlena Małąg