



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 4071

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 119/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/111/2015 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 28 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego śródmieścia Żnina – etap 2.

Uzasadnienie

Dnia 28 października 2015 r., Rada Miejska w Żninie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwały Nr XII/94/2011 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 19 października 2011 r. oraz uchwały Nr XXIX/385/2013 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 15 listopada 2013 r., podjęła uchwałę Nr XII/112/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego śródmieścia Żnina – etap 2.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 listopada 2015 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, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 24 listopada 2015 r., znak: WIR.II.4130.130.2015.JS). Przewodniczący Rady Miejskiej w Żninie w piśmie z dnia 30 listopada 2015 r., znak: BRM.0711.9.2015 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 w/w uchwała Rady Miejskiej w Żninie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie:
 - a) maksymalnej powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenów oznaczonych symbolami: MWU 1.2 (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami) oraz E 1 (teren stacji transformatorowej),
 - b) wysokości budynku stacji transformatorowej w stosunku do liczby kondygnacji;

3) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 880) poprzez wprowadzenie rozwiązań w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, które mogą uniemożliwiać lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej,

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego). Rada Miejska w Żninie w § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały ustaliła, że na rysunku planu miejscowego obowiązują oznaczenia graficzne, w tym obowiązujące linie zabudowy. Z analizy załącznika graficznego do przedmiotowej uchwały, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że obowiązująca linia zabudowy nie została wyznaczona na terenie w/w planu miejscowego, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że 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.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (*vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Ponadto wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczerbowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

Gmina uprawniona jest – w zakresie przyznanych jej kompetencji do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzn. władztwo planistyczne gminy). Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. Obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie miejscowym ustaleń. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez przepisy Konstytucji RP oraz aktów rangi ustawowej w tym zwłaszcza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2a

Rada Miejska w Żninie, określiła w § 15 ust. 1 pkt 19 oraz § 16 ust. 1 pkt 5 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: MWU 1.2 (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami) oraz

symbolem E 1 (teren stacji transformatorowej) maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2b

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną wysokość zabudowy. Rada Miejska w Żninie w § 16 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały ustaliła, dla terenu oznaczonego symbolem E 1 (teren stacji transformatorowych), wysokość budynku jedna kondygnacja.

Z uwagi na fakt, że w przedmiotowej uchwale nie została zdefiniowana wysokość zabudowy, należy do określenia wysokości budynków stosować przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). W cyt. rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych (...) ustawodawca jednoznacznie wskazał w jaki sposób należy dokonać pomiaru budynku, natomiast przyjętą przez radę gminy liczbę kondygnacji, wyrażającą wysokość budynku, można uznać jedynie za uzupełnienie przyjętej w przywołanym rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych (...) metody pomiaru.

Określenie w miejscowym planie zagospodarowaniu przestrzennym wysokości zabudowy tylko poprzez dopuszczalną liczbę kondygnacji powoduje, że ustalenia planu miejscowego są niejednoznaczne, bowiem żaden z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie precyzuje wysokości kondygnacji w metrach (*vide*: wyrok WSAw Gliwicach z dnia 21 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 614/11). Takie ustalenie planu nie wypełnia zatem zarówno wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i przepisów powołanego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (...).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Miejska w Żninie w § 10 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały wprowadziła na całym obszarze objętym planem zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagany lub może być wymagany, w rozumieniu przepisów odrębnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Stosownie do art. 46 ust. 1 przywołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn.), jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 6 pkt 1 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Pojęcie łączności publicznej, o której mowa w art. 6 pkt 1 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 18 w/w ustawy, który stanowi, że łącznością publiczną jest infrastruktura telekomunikacyjna służąca zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego. Z kolei, definicja infrastruktury telekomunikacyjnej została określona w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.) i oznacza urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń

końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, za bezsporny należy uznać fakt, iż linie telefoniczne stanowią infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, co wypełnia normę definicji łączności publicznej, która jest celem publicznym w rozumieniu przepisów w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro zatem ustawodawca w art. 46 ust. 1 powołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, określił, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi, to zapisy § 10 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały, naruszają wskazany wyżej przepis, jak również przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który zobowiązuje organ sporządzający plan miejscowy (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) do jego sporządzenia zgodnie z przepisami odrębnymi.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że „w świetle unormowań art. 46 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, które zabraniają wprowadzania zakazów lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w planie miejscowym, wprowadzony w kontrolowanej uchwale zakaz łamie zasadę legalności, którą winny kierować się w swych działaniach organy władzy publicznej. Zakwestionowane unormowanie mogłoby praktycznie uniemożliwić realizację usług telekomunikacyjnych w na terenie objętym planem” (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 293/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 560/11).

Dodać należy również, że z przytoczonych wyżej zapisów przedmiotowej uchwały wynika, iż ustalenia zawarte w § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały zakazują na terenach objętych planem lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wprowadzenie w/w ustaleń, w ocenie organu nadzoru, jest niezgodne z zapisami art. 46 ust. 1 cyt. ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w kontekście możliwości lokalizacji np. tych instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, które ze względu na swoje parametry techniczne oraz oddziaływanie, mogą zaliczać się do w/w przedsięwzięć (§ 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego 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.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes