



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 lipca 2019 r.

Poz. 3591

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.372.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 lipca 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), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr VII/63/2019 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Tałty, obręb Tałty, gmina Mikołajki.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Mikołajkach, działając na podstawie art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Tałty, obręb Tałty, gmina Mikołajki, zwany dalej planem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2019 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Z analizy przedstawionej organowi nadzoru dokumentacji planistycznej wynika, iż przedmiotowy plan, narusza ustalenia studium.

Przepis art. 9 ust. 4 ww. ustawy stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem.

Postanowienia planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikołajki oraz ich konfrontacja z ustaleniami opiniowanego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przytoczone w jej wstępie stwierdzenie o nienaruszalności tegoż studium, nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Według ustaleń graficznych studium obszar opracowania przedmiotowego planu miejscowego sklasyfikowany został w strefie polityki przestrzennej turystyczno – rolniczej (obejmująca jednostki wiejskie z otaczającymi terenami niezurbanizowanymi), w obszarze rolniczo-turystycznym, na terenie zabudowy mieszkaniowej i usługowej o niskiej intensywności.

W części tekstowej studium w rozdziale III – Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Mikołajki w punkcie 1 – kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów, w podpunkcie 12 ustalono, między innymi iż:

- „należy dążyć do kształtowania współczesnej zabudowy wsi w nawiązaniu do zabudowy tradycyjnej mazurskiej i przeciwdziałać tendencjom do rozpraszania zabudowy (skala i gabaryty zabudowy, geometria i kolorystyka dachów, wielkość i proporcje działki, detal i materiały wykończeniowe),
- studium ustala konieczność zachowania i kontynuowania układu urbanistycznego jednostek osadniczych, powiązań funkcjonalno-przestrzennych oraz sposobu lokalizacji przestrzeni publicznych,”

W punkcie 2 - Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone z zabudowy, zapisano między innymi iż: „Studium ustala następujące zasady zabudowy, zagospodarowania i użytkowania terenów dla przyjętych kierunków rozwoju przestrzennego poszczególnych kategorii terenu w tym tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej o niskiej i wysokiej intensywności:

- a) zabudowę mieszkaniową i usługową należy rozumieć jako współistnienie funkcji mieszkaniowej oraz funkcji uzupełniających (w tym np. usług nieuciążliwych, drobnej wytwórczości, rzemiosła, handlu, sportu i rekreacji, usług publicznych), które wzbogacają i nie kolidują ze sobą,
- b) zabudowa mieszkaniowa i usługowa o wysokiej intensywności powinna charakteryzować się parametrami i gabarytami typowymi dla miejskiego charakteru zabudowy, które nawiązują do istniejącej zabudowy,
- c) zabudowa mieszkaniowa i usługowa o niskiej intensywności powinna charakteryzować się parametrami i gabarytami typowymi dla wiejskiego i podmiejskiego charakteru zabudowy, które nawiązują do regionalnej zabudowy mazurskiej.”

Ponadto na str. 16-17 studium postanowiono, iż: „Ustala się dla poszczególnych stref wytyczne dotyczące określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego podstawowych wskaźników urbanistycznych zabudowy, zagospodarowania i użytkowania terenów. Poszczególne wskaźniki zostały ustalone jako minimalne lub maksymalne i należy traktować je jako wytyczne podczas sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uszczegółowienie tych wskaźników oraz wskazanie ewentualnych odstępstw powinno nastąpić w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na podstawie przyjętych założeń urbanistycznych i kompozycyjnych uwzględniających w szczególności zagospodarowanie terenów otaczających.”

W dalszych postanowieniach Studium, w tabeli 1, ustalono iż dla: obszaru wiejskiego (strefa III) głównymi funkcjami są: zabudowa mieszkaniowa, zabudowa zagrodowa, produkcja rolna i przetwórstwo rolnicze, zabudowa rekreacji indywidualnej, usługi turystyczne.

Podstawowe wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny charakteryzować się następująco: „Zabudowa mieszkaniowa i rekreacji indywidualnej jako dominująca w użytkowaniu terenów; zabudowa zagrodowa jako rozproszona; zabudowa usługowa jako uzupełniająca, w tym w szczególności zabudowa związana ze świadczeniem usług turystycznych (hotele, pensjonaty, gastronomia i inne usługi, obiekty związane z obsługą turystyki wodnej, rowerowej i pieszej) powinna spełniać wysokie wymagania estetyczne i cechować się świeżością stylu architektonicznego, który mógłby stać się marką lokalną; zabudowa mieszkaniowa powinna skalą i stylistyką nawiązywać do charakteru zabudowy mazurskiej; tereny nadbrzeżne należy pozostawić jako przestrzeń ogólnodostępną.

- 1) maksymalna wysokość zabudowy: 2 kondygnacje nadziemne dla zabudowy usługowej z możliwością podwyższenia o jedną kondygnację dla zabudowy hotelowej i pensjonatowej, 2 kondygnacje nadziemne dla zabudowy jednorodzinnej, obiekty szczególne zabudowy usługowej (dominanty) powinny traktować się indywidualnie w kontekście otaczającego krajobrazu, możliwość pokrycia istniejących budynków wielorodzinnych dachem stromym i adaptacji poddasza,
- 2) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: nie ustala się minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy usługowej – udział zieleni w ogólnej powierzchni zabudowy w strefie powinien być realizowany poprzez odpowiednie zagospodarowanie zielenią przestrzeni publicznej, 0,70 dla zabudowy jednorodzinnej;
- 3) wskaźnik intensywności zabudowy (brutto): zabudowa usługowa - nie ustala się, zabudowa jednorodzinna – ustalony poprzez wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.”

W związku z powyższym, przepisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Mikołajki, zostały naruszone przez ustalenia zawarte w § 8 planu, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami MW.01 (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), MU.01, MU.03, MU.05, MU.06, MU.07,

MU.10, MU.11, MU.12, MU.13 (tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej) w zakresie przeznaczenia terenów i zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, dla nieruchomości niezabudowanych obiektami budowlanymi o funkcji, parametrach i gabarytach niezgodnych ze studium.

Powyższa niezgodność ujawnia się przede wszystkim względem terenu elementarnego oznaczonego symbolem MW.01. Przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem MU wskazuje na możliwość zabudowy usługowej i mieszkaniowej (usługi nieuciążliwe) realizowanej łącznie lub zamiennie.

Tak skonstruowane ustalenia dopuszczają zagospodarowanie tych terenów pod funkcję zabudowy mieszkaniowej o wysokiej intensywności, w tym wielorodzinnej. Zatem tak ustalone przeznaczenie terenu podaje w wątpliwość intencje zawarte w studium (ujęte w różne oznaczenia graficzne i tekstowe). Skoro bowiem według studium dopuszcza się maksymalną wysokość zabudowy na dwie kondygnacje nadziemne (dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej), wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na poziomie 0,70 (wartość ta również nie została osiągnięta w przedmiotowym planie), to znaczy, że nie przewiduje się zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, której nie wykluczają ustalenia opiniowanego planu, a co potwierdza chociażby zamierzenie inwestycyjne w granicach terenu elementarnego MU.12.

Ustalenia graficzne studium również rozróżniają tereny zabudowy mieszkaniowej o wysokiej intensywności zabudowy od zabudowy o niskiej intensywności.

W zaistniałej sytuacji doszło zatem do znaczącej, zmiany kierunków zagospodarowania tej części obszaru opracowania planu (vide: wyrok NSA w Warszawie z dnia 10.11.2016 r. sygn. II OSK 296/15).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 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. Stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury 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 rozporządzenia. Według tegoż załącznika tereny zabudowy mieszkaniowej rozróżnia się na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

W planie dla terenów elementarnych oznaczonych symbolem MU (§4 pkt 1 oraz §8) ustalono przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, bez sprecyzowania rodzaju zabudowy mieszkaniowej. Tak nieprecyzyjnie ustalone przeznaczenie terenów umożliwi zagospodarowanie nieruchomości zabudową mieszkaniową wszelkiego rodzaju tj. zarówno jednorodziną (wolnostojącą, bliźniaczą, szeregową), ale również wielorodzinną. Zatem tak określone przeznaczenie terenów stanowi o nierozgraniczeniu funkcji tych terenów i może na etapie procesu realizacyjnego rodzić konflikty przestrzenne, a tym samym naruszać ład przestrzenny.

Ustanowienie w uchwale takich postanowień powoduje naruszenie władztwa planistycznego przez gminę, gdyż doprowadza de facto do scedowania uprawnień przysługujących radzie gminy do ustalania przeznaczenia terenów, dla innych podmiotów, na etapie procesu budowlanego.

Z analizy dokumentacji planistycznej wynika, iż organy planistyczne gminy istotnie naruszyły tryb sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt planu miejscowego został zmieniony po pierwszym jego wyłożeniu do publicznego wglądu. W pierwotnej wersji projektu planu dla działki nr 154/4 ustalono przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (MN.02). A następnie, organ sporządzający projekt planu miejscowego zmienił przeznaczenie tej nieruchomości na teren pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, a co za tym idzie również w sposób istotny zmienił zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego oznaczonego symbolem MU.04. Mając zatem na uwadze wymogi ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme w związku z art. 17 pkt 13), Burmistrz winien był wystąpić do właściwych organów o ponowne uzgodnienie zmienionego projektu planu miejscowego. Takim organem, z uwagi na charakter wprowadzonych zmian (w szczególności ze względu na to, że realizacja ustaleń planu może doprowadzić do rozbiórki istniejącej zabudowy), jest wojewódzki konserwator zabytków, który posiada kompetencje w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

W kontekście powyższych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wobec wagi wskazanych wyżej naruszeń przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, stwierdzenie w całości nieważności przedmiotowej uchwały jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski