

**UCHWAŁA NR VIII.87.15
RADY MIASTA EŁKU**

z dnia 30 czerwca 2015 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargi Wojewody
Warmińsko – Mazurskiego na uchwałę nr V.56.15 Rady Miasta Ełku z dnia 31 marca 2015 r.
w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Ełk – Brama Mazur" zwanej "Ełk – Brama
Mazur II".**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) Rada Miasta Ełku uchwała, co następuje:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, znak PN.0552.13.2015 wniesioną 18 czerwca 2015 r., na uchwałę nr V.56.15 Rady Miasta Ełku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Ełk – Brama Mazur" zwanej "Ełk – Brama Mazur II".

§ 2. Skargę, o której mowa w § 1, uznać za bezzasadną.

§ 3. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 4. Upoważnia się Prezydenta Miasta Ełku do przekazania skargi, o której mowa w § 1, wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

§ 5. Upoważnia się Prezydenta Miasta Ełku do reprezentowania Rady Miasta Ełku w sprawie skargi, o której mowa w § 1, w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie, a także do udzielania dalszych pełnomocnictw, w tym pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej oraz reprezentowania Rady Miasta Ełku w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie.

§ 6. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Ełku.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Ełku

Dariusz Wasilewski

UZASADNIENIE

Rada Miasta Ełku uznała skargę Wojewody Warmińsko – Mazurskiego na uchwałę V.56.15 Rady Miasta Ełku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Ełk – Brama Mazur" zwanej "Ełk – Brama Mazur II", przekazaną przy piśmie z dnia 16.06.2015 r., znak PN.0552.13.2015 za niezasadną.

Wojewoda pismem z dnia 16.06.2015 r., znak jw., wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, skarżąc §2 pkt 7 i 8 uchwały nr V.56.15 Rady Miasta Ełku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Ełk – Brama Mazur" zwanej "Ełk – Brama Mazur II".

Wojewoda w skardze nietrafnie posługuje się ustawą Prawo budowlane wraz z aktem wykonawczym oraz normą PN-ISO 9836:1997, nadrzędnie w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z aktami wykonawczymi. Ze skargi Wojewody wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy dostosować do projektu zagospodarowania działki lub terenu, co jest nieprawdą, gdyż badając zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, bada się projekt pod kątem zgodności z aktem prawa miejscowego i to na osobie sporządzającej projekt zagospodarowania działki lub terenu spoczywa określenie w tym projekcie takich parametrów, które występują w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda w skardze trafnie zauważa, że z *"art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, czyli całkowitej zabudowy wszystkich budynków znajdujących się na działce budowlanej"* [Skarga Wojewody]. Sam Wojewoda zauważył, że słowo *całkowitej*, silniej związane jest ze słowem *zabudowy* niż ze słowem *powierzchni*.

Analizując zapisy art. 15 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można jednoznacznie stwierdzić, że słowa *"wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy"* odnoszą się do powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce. Użyty język w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest językiem specjalistycznym. Analizując zasady układania innych wskaźników wymienionych w art. 15 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym np.

1. zasady (*czego?*) kształtowania zabudowy;
2. wskaźniki (*czego?*) zagospodarowania terenu;
3. intensywność (*czego?*) zabudowy (*jaką intensywność zabudowy?*) minimalną i maksymalną;
4. udział procentowy (*czego?*) powierzchni czynnej (*jak czynnej? czynnej jak?*) biologicznie;
5. wysokość (*czego?*) zabudowy;

należy przyjąć, że intensywność zabudowy wyrażona jest wskaźnikiem (*czego?*) powierzchni zabudowy (*jakiej zabudowy?*) całkowitej [czyt. *powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce*].

W języku specjalistycznym, urbanistycznym pojęcie "powierzchnia" nie mówi projektantom, ponieważ wyznacza się szereg powierzchni – powierzchnię zabudowy, powierzchnię użytkową, powierzchnię mieszkalną etc., a więc dopiero doprecyzowanie znaczenia – czego ma to być powierzchnia, w tym wypadku zabudowy całkowitej, czyli wszystkich budynków na działce, ma istotne znaczenie z punktu widzenia urbanistyki.

Jednoznaczne definiowanie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy jako „powierzchnia całkowita wszystkich budynków na działce budowlanej”, jest w naszej opinii bezzasadne. Zdecydowanie bliżej nam do stwierdzenia, że problemowy wskaźnik należy rozpatrywać jako powierzchnia zabudowy wszystkich budynków na działce. Niefortunne opisanie wskaźnika przez ustawodawcę nie może być podstawą do uchylenia uchwały. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że skarżona uchwała narusza akty wyższego rzędu i akty wykonawcze do nich.

Powyższe rozważania wskazują, że być może Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zbyt pochopnie wyraził opinię, że z literalnego brzmienia, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy odnosi się wyłącznie do powierzchni całkowitej budynków. Jesteśmy dalecy od opinii, że z literalnego brzmienia wynika taka, a nie inna interpretacja wskaźnika. Ustawa jest napisana w języku specjalistycznym co oznacza, że nie zawsze można posługiwać się jej literalnym brzmieniem, aby móc w pełni i zgodnie z intencją ustawodawcy interpretować pojęcie wskaźnika - należy posiadać również wiedzę specjalistyczną w danej dziedzinie. Ustawodawca być może przewidział, że w niektórych przypadkach lepiej zastosować inny wskaźnik - wskaźnik odnoszący się do powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce, a nie powierzchni całkowitej budynków na działce, pozostawiając dowolność projektantom planu i swobodę w doborze wskaźników w zależności od napotkanych warunków przestrzennych. Użycie konkretnego wskaźnika powinno być zdefiniowane w uchwale.

Ustawodawca równie dobrze mógł nazwać ten wskaźnik jako wskaźnik powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej lub wskaźnik powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce, a jednak tego nie zrobił.

Historycznie patrząc na określenie tego wskaźnika należy stwierdzić, że w 2003 roku w akcie wykonawczym do poprzedniej uchwały - *rozporządzeniu z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* - nie ma określenia wskaźnika intensywności zabudowy. Wykorzystany tam został wskaźnik powierzchni zabudowy. W § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, Minister Infrastruktury wskazuje, by w miejscowym planie znalazły się m. in. *"ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu 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"*. Być może ustawodawca, uzupełniając pojęcie „intensywność zabudowy” o słowa „jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy”, chciał tę intensywność odróżnić od popularnego wskaźnika używanego w budownictwie i przystosować go do realiów urbanistycznych. Być może ten składnik w mianowniku nazywa się *"powierzchnia całkowitej zabudowy"*. Nie posiadając definicji prawnej wskaźnika, niemożliwe jest ocenić zgodność interpretacji wskaźnika, wskazanej przez Wojewodę w skardze, toteż w naszej opinii użycie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy jako powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce jest całkowicie zasadne.

Zgodnie z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym *"nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem"*, natomiast zgodnie z art. 87 *"organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami"*. Nie doszukaliśmy się nigdzie podstawy prawnej do ingerencji przez Wojewodę w kształtowanie wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a do tego prowadzi uchylenie zapisów dotyczących interpretacji użytego w uchwale wskaźnika powierzchni

całkowitej zabudowy. Ściśle powiązany jest on z powierzchnią zabudowy, a nie powierzchnią całkowitą.

Należy też zwrócić uwagę, że uchylenie w części niniejszej uchwały spowoduje ingerencję w parametry zabudowy określone w uchwale. Warto wyobrazić sobie, że na działce budowlanej budynku mieszkalne z usługami w parterach o wysokości pięciu kondygnacji, z wykorzystaniem maksymalnej powierzchni zabudowy do 0,6, mają wskaźnik powierzchni całkowitej 3,0. Po wykreśleniu ze słowniczka definicji i interpretacji Sądu przydzielającej rację Wojewodzie, dojdzie do obniżenia parametru z 3,0 do 0,6. Parametry wielkości 0,6 powierzchni całkowitej określa się dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a nie dla zabudowy w centrum miasta. Taka uchwała może generować odszkodowania dla właścicieli z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia miejscowego planu, a dokładniej zmianie parametru. **Takie działanie Wojewody można uznać za ingerencję w finanse własne Gminy, co również jest niedopuszczalne.**

Wyznaczone w miejscowym planie wskaźniki określone są dla powierzchni zabudowy, a nie do powierzchni całkowitej budynków na działce, o czym świadczy definicja w uchwale. Dodatkowo, w ustaleniach szczegółowych obok intensywności zabudowy w nawiasie, została podana interpretacja wskaźnika. Zatem zarzut Wojewody, że wskaźniki określone w uchwale odniosą inny skutek niż oczekiwany, jest bezzasadny. Wręcz przeciwnie, zmiana interpretacji wskaźnika zmieni całkowicie sens uchwały.

Taka ingerencja w miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przez organ nadzoru jest niedopuszczalna tym bardziej, że parametry te były uzgodnione z odpowiednimi instytucjami, w tym z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w zakresie wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego w strefie chronionej układu urbanistycznego miasta Elku oraz zaakceptowane przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowym planem podczas wyłożenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do publicznego wglądu.

Organ nadzoru ma obowiązek podać uzasadnienie faktyczne i prawne. Nie można się zgodzić, by Wojewoda wyczerpująco uzasadnił stan faktyczny, nie opierając skargi na opinii biegłego z zakresu języka polskiego. Takiej opinii nie przedstawiono również w wyrokach WSA z Wrocławia przywołanych w skardze.

Zgodnie z procedurą planistyczną projekt planu został przedłożony do opiniowania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w dniu 27 stycznia 2014 r., m. in. z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi na ujęcie tematu intensywności zabudowy. Definicja wskaźnika intensywności zabudowy w brzmieniu podanym przez projektantów planu została zweryfikowana przez członków Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (w której składzie znajdują się 3 osoby z uprawnieniami urbanistycznymi oraz 2 z uprawnieniami architektonicznymi), którzy na posiedzeniu w dniu 5 lutego 2014 r. wyrazili pogląd, że definicje w projekcie planu są prawidłowe.

W związku z powyższym należy uznać skargę Wojewody za bezzasadną i bezprawną, a w dodatku przekraczającą uprawnienia organu nadzoru w zakresie swobodnego kształtowania przestrzeni, ("władztwa planistycznego") przez Gminę, w związku z czym wnosimy o jej oddalenie.