



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

BIURO RADY MIASTA ELKU  
WPŁYNEŁO

dnia 14-09-2020 \*

L.dz. 52741-2020

podpis

PN.4131.328.2020

Prezydent  
Miasta Elku  
Przewodnicząca Komisji  
Infrastrukturnej i Rozwoju Gminy.  
Rada Miasta Elku  
PRZEWODNICZĄCY  
15.09.2020  
Włodzisław Szelągzek



Urząd Miasta Elku  
AAB055572

Olsztyn, dnia 7 września 2020 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) stwierdzam nieważność uchwały Nr XX.192.2020 Rady Miasta Elku z dnia 6 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego „Elk-Kościuszki”.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miasta Elku uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwanego „Elk-Kościuszki”.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, czyli art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy poprzez nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez błędne wypełnienie dyspozycji ustawowej w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy.

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.

Według § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003, Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać między innymi określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Przedmiotowy plan nie określa tymczasem linii rozgraniczających dopuszczonych do realizacji dróg wewnętrznych (§9 ust. 2) oraz rodzaju urządzeń i obiektów mogących powstać w ramach „systemu uzbrojenia technicznego” (§10 ust. 1 i 2), a zatem nie wskazuje lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów. Należy zauważyć, że dopuszczenie wszelkich obiektów infrastruktury technicznej (budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego są np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody), może doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu. Stosownie do wyżej wymienionego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym rozróżnia się tereny komunikacji (drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne) od terenów zabudowy mieszkaniowej. A zatem, z uwagi na odmienne przeznaczenie, tereny te należy rozgraniczyć linią tak, aby stanowiły odrębny teren elementarny.

Według ustaleń **§9 ust. 2 uchwały** „Na terenie opracowania planu dopuszcza się lokalizację dróg wewnętrznych lub ciągów pieszo-jezdnych o parametrach zgodnych z przepisami odrębnymi, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów przeciwpożarowych”, zgodnie z **§10 ust. 1 uchwały** „Możliwość zaopatrzenia terenu objętego opracowaniem przeznaczonych pod zabudowę w media infrastruktury technicznej poprzez istniejące, rozbudowywane oraz nowe systemy uzbrojenia technicznego”, natomiast według **§10 ust. 2 uchwały** „Na terenie opracowania adaptuje się istniejące urządzenia infrastruktury technicznej, z możliwością ich remontu, przebudowy i rozbudowy, wynikających z bieżących potrzeb funkcjonowania oraz przyszłego zagospodarowania terenu.”

Z powyższych postanowień wynika, że Rada Miejska w przedmiotowej uchwale dopuściła lokalizację bliżej nieokreślonych obiektów budowlanych, które mogą powodować negatywne oddziaływanie, bez sprecyzowania ich dokładnej lokalizacji, co stanowi o przekroczeniu granic władztwa planistycznego.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Plan ten w części postanowień wskazanych powyżej, nie wypełnia wymogów ustawowych co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według powyższych ustaleń dopuszczono, na całym obszarze opracowania planu, drogi wewnętrzne lub ciągi pieszo-jezdne oraz bliżej nieokreślone, bo niezdefiniowane obiekty infrastruktury technicznej. Należy zatem stwierdzić, że ww. ustalenia planu mogą oznaczać niedopuszczalne

przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m. in. tym, że plan miejscowy może stanowić podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów.

Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (w oparciu o wyrok z dnia 16 czerwca 2008 r. WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 407/08). Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona jednakże scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom (w oparciu m.in. o wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r. sygn. II SA/Rz 455/11, wyrok NSA z 3 stycznia 2017 r. sygn. II OSK 1150/16, wyrok NSA z 28 lutego 2017 r. sygn. II OSK 1618/15 oraz wyrok NSA z 22 lutego 2017 r. sygn. II OSK 1478/15).

Ponadto ustalenia **§4 ust. 3 uchwały** („*W granicach planu dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury.*”) oraz **§10 ust. 1 i 2** w związku z dopuszczeniem innych obiektów budowlanych oraz ustaloną definicją maksymalnej wysokości zabudowy (§2 ust. 2 – „*należy przez to rozumieć maksymalną wysokość obiektu, mierzoną do najwyższego punktu dachu*”), wskazują na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną realizację dyspozycji ustawowej i ustalenie jedynie maksymalnej wysokości budynków, podczas gdy zabudowa jest pojęciem szerszym i dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Tak sformułowane ustalenia

nie spełniają powyższych wymogów ustawowych, albowiem nie określają maksymalnej wysokości zabudowy dla pozostałych obiektów budowlanych.

Zgodnie ze stanowiskiem judykatury, pojęcie „zabudowy” jest pojęciem szerszym niż pojęcie „budynku”. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zmianami) obiektami budowlanymi są budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Trudno zatem uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trawle związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałaby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy zatem nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń (w oparciu o wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt: II OSK 2196/13).

Powyższe uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Należy również podnieść, iż z przekroczeniem kompetencji i granic władztwa planistycznego, Rada Miasta uchwaliła §4 ust. 4 przedmiotowej uchwały. Zakwestionowane postanowienie przewiduje, iż *„W granicach planu zezwala się na rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych, zgodnie z przepisami odrębnymi.”*

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada nie może w planie wprowadzać ustaleń w zakresie zagadnień należących do kompetencji organów administracji publicznej, w tym przypadku organów nadzoru budowlanego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 829/10 oraz wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II OSK 786/08, zgodnie z którym *„(...) nakaz likwidacji istniejących już obiektów budowlanych wykracza poza określoną przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym treść postanowień planu miejscowego. Postanowienia te mają bowiem charakter norm planowych,*

co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są natomiast organy nadzoru budowlanego o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego”.

W tym stanie rzeczy, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Chojęcki*

Otrzymują:  
Przewodniczący Rady Miasta Ełku  
Prezydent Miasta Ełku