

UCHWAŁA Nr XIII/124/15
RADY MIASTA RYPIN
z dnia 30 listopada 2015 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 poz. 270 ze zm.¹) Rada Miasta Rypin uchwala, co następuje:

§ 1.

Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko - Pomorskiego z dnia 13 listopada 2015 r. nr 114/2015 stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Rypin z dnia 8 października 2015 r. nr XI/93/15 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rypin.

§ 2.

1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Przewodniczącego Rady.
2. Przewodniczący Rady może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miasta Rypin

Jarosław Sochacki

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U.: z 2012 r. poz. 1101 i 1529, z 2014 poz. 543, z 2015 r. poz. 658, 1191 i poz. 1311

UZASADNIENIE

do uchwały Rady Miasta Rypin XIII/124/15 Rady Miasta Rypin z dnia 30 listopada 2015 r.

W dniu 13 listopada 2015r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski Rozstrzygnięciem Nadzorczym nr 114/2015 (pismo wpłynęło do Urzędu Miasta Rypin w dniu 16 listopada 2015r.) stwierdził nieważność uchwały Nr XI/93/2015r. Rady Miasta Rypin w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rypin. Zdaniem organu nadzoru ww. uchwała narusza przepisy art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015r. poz. 199 z późn. zm.) oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) poprzez brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. Zdaniem organu „**wolą ustawodawcy** było określenie zarówno minimalnych, jak i maksymalnych (obydwu jednocześnie) parametrów i wskaźników urbanistycznych.

Po wnikliwym zapoznaniu się z treścią rozstrzygnięcia nadzorczego Rada Miasta Rypin nie zgadza się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, iż uchwała Nr XI/93/2015r. Rady Miasta Rypin w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rypin narusza art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015r. poz. 199 z późn. zm.) oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) ponieważ:.

1. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności aktów prawnych stanowionych przez organ gminy nie może być dokonywane w sposób dowolny. Organ nadzoru nie powinien interpretować norm prawnych ani zbyt szeroko, ani zbyt wąsko. Podstawę do stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego może być tylko bezpośrednia i oczywista sprzeczność z prawem.

W rozpatrywanej sprawie, organ nadzoru dokonał własnej interpretacji „woli ustawodawcy”. Treść § 6 ust. 2 Rozporządzenia odczytać można również, iż w zależności od rodzaju parametru podaje się jego maksymalną bądź minimalną wielkość. Na przykład minimalną dla powierzchni biologicznie czynnej, a maksymalną dla powierzchni zabudowy.

Określenie wartości minimalnej lub maksymalnej jest zatem wskazaniem wartości granicznych, rozumianych jako przedział pomiędzy wartością zerową a wartością maksymalną oraz przedział pomiędzy wartością minimalną a wartością 100%. Przyjmując logiczny ciąg wyznaczonych w studium kierunków zagospodarowania, w zależności od sytuacji, określono odpowiednie dla danej kategorii terenu wskaźniki, przy konstruowaniu których kierowano się przede wszystkim ich wpływem na kształtowanie ładu przestrzennego, na poziomie jakim jest dokument studium. Sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ związany będzie granicznymi wartościami, nie mogąc dokonać ich przekroczenia.

Zaznaczyć należy, że nawet dla dokumentu jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał że określa się „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”.

Skoro w planie miejscowym określa się tylko minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej to nie ma więc formalnego wymogu określania maksymalnej powierzchni biologicznie czynnej w studium.

Ustalenia studium wyznaczają zakres samoograniczenia rady gminy, istotnego w działaniach planistycznych, prowadzących do opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wobec ustawowo zastrzeżonego w przepisie art. 9 ust. 4 ustawy planistycznej wiążącego dla organów gminy charakter ustaleń studium przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Ponadto jego postanowienia nie mogą być wprowadzone w przyjętym brzmieniu do planu miejscowego ze względu na wzajemną relację obu aktów planistycznych (patrz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. II SA/Wr 301/14)

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku sygn. IV SA/Po 842/13 z dnia 08.05.2014 r. „Sąd podziela stanowisko wskazane w doktrynie, że ustalenia studium zawierające wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów są wiążące przy planowaniu miejscowym [Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego. 7. wydanie, Warszawa 2013, s. 101]. W związku z tym sąd zaznacza, że ustalenia wiążące będą podlegały konkretyzacji dopiero przy przenoszeniu do planu miejscowego, z uwzględnieniem warunków miejscowych, określeniu granic obszarów, lokalizacji infrastruktury w terenie itd. (...) zapisy znajdujące się w Studium odnośnie wskaźników nie są sztywne a stanowią zalecenie.” Patrz także Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi sygn. II SA/Łd 484/14).

2. Organ nadzoru powinien zachować jednolitą interpretację aktów prawnych orzekając na ich podstawie w różnych sprawach. Przywołać tu należy wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę demokratycznego państwa prawa i wywodzonej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Tymczasem, po analizie wybranych, uchwalonych w 2015 roku, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin położonych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego należy wskazać, że w wielu z nich parametry i wskaźniki urbanistyczne zostały określone w sposób identyczny, jak w przedmiotowym studium miasta Rypin. Należy założyć, że uchwały uchwalające te studia były badane przez ten sam co studium Rypina organ nadzoru, a ponieważ funkcjonują w obrocie prawnym należy również założyć, że nie stwierdził w nich naruszenia prawa.

Podkreślenia wymaga, że wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym naruszone przepisy prawa tj.

art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy od momentu ich ustanowienia nie ulegały zmianie, pozostawały w brzmieniu nadanym pierwotnie w tych aktach prawnych.

Poniżej kilka przykładów studiów nie zawierających minimalnych i maksymalnych wskaźników:

Uchwała Nr VII/50/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płużnica
Strona 207 pkt „3.6.1. Wskaźniki określające minimalny standard warunków mieszkaniowych dla nowych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej:

- a) maksymalna intensywność zabudowy – 0,5
- b) minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych – 50% powierzchni działki”

Uchwała Nr IV/3/2015 Rady Gminy Sadki z dnia 29 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sadki
Np. str. 54 „Na terenach zabudowy mieszkaniowej wysokość zabudowy nie może być większa niż 12 m i 3 kondygnacje nadziemne, natomiast udział powierzchni biologicznie czynnej nie może być mniejszy niż 50% powierzchni działki, lub, w przypadku zabudowy w układzie szeregowym, nie może być mniejszy niż 40% powierzchni działki.”

Uchwała Nr XI/114/2015 Rady Miejskiej z dnia 30 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Kruszwica.
Pkt 2.2. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów.

„Studium proponuje następujące wskaźniki dotyczące projektowanej zabudowy na terenach gminy Kruszwica: (...)

c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej:

- 40% dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, siedliskowej,
- 60% dla zabudowy rekreacji indywidualnej,
- 25% dla zabudowy usługowej, pensjonatowej,
- 15% dla zabudowy produkcyjno-usługowej;

d) optymalny udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej powinien wynosić:

- 30% dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, siedliskowej,
- 45% dla zabudowy usługowej, pensjonatowej,
- 25% dla zabudowy rekreacji indywidualnej;”

Uchwała nr VII/48/2015 z dnia 29.09.2015 r. Rady Gminy Rogowo w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rogowo
Strona 82 i następne pkt 2.1. „Minimalne i maksymalne wskaźniki urbanistyczne

Tereny zabudowy zagrodowej:

Maksymalna powierzchnia zabudowy – 40%,

Minimalna powierzchnia terenu biologicznie czynna – 30%,

Maksymalna wysokość budynków – 10 m.

Tereny zabudowy mieszkaniowej:

Maksymalna powierzchnia zabudowy:

– dla terenów zabudowy rezydencjonalnej – 20%,

– dla terenów zabudowy wolnostojącej – 30%,

– dla terenów zabudowy bliźniaczej – 40%,

– dla terenów zabudowy szeregowej – 50%,

Minimalna powierzchnia terenu biologicznie czynna:

– dla terenów zabudowy rezydencjonalnej – 60%,

– dla terenów zabudowy wolnostojącej – 40%,

– dla terenów zabudowy bliźniaczej – 40%,

– dla terenów zabudowy szeregowej – 30%, Maksymalna wysokość budynków – 10 m,

Tereny zabudowy usługowej:

Maksymalna powierzchnia zabudowy – 50%,

Minimalna powierzchnia terenu biologicznie czynna – 30%, Maksymalna wysokość budynków – 11 m,

Minimalna wielkość działki budowlanej – 1200 m².”

Z powyższego wynika, że zapisy o podobnej treści nie kwestionowane przez organ nadzoru w innych studiach wzbudzają wątpliwość, co do czytelnych i jednolitych kryteriów oceny jakimi kieruje się w przypadku weryfikacji zapisów studiów władza nadzorcza.

Podobnie wskaźniki ustalone zostały także w studiach miast i gmin położonych poza granicami województwa kujawsko-pomorskiego, m.in. Uchwała Rady Miasta Poznania Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania. Sporządzone przez Miejską Pracownię Urbanistyczną.

Parametry zabudowy (tom II Kierunki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego miasta, str. 20-31):

Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN np.:

Minimalna powierzchnia nowych działek budowlanych – 1000 m²

Maksymalna powierzchnia zabudowy terenu – 25%

Minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 60%

Wysokość budynków – 9,0m

W związku z powyższym podjęcie niniejszej uchwały jest konieczne.

Opracowała:

Wiera Kulczyńska

Przewodniczący
Rady Miasta Rypli
Jerolaw Szachacki