

UCHWAŁA Nr/...../23
Rady Miejskiej w Morągu
z dnia 28 kwietnia 2023 roku

w sprawie: wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 30 marca 2023 r., nr PN.4131.132.2023

Na podstawie art.18 ust. 2, pkt 15 i art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U z 2023 r., poz. 40), Rada Miejska w Morągu, **u c h w a ł a c o n a s t ę p u j e**:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko - Mazurskiego z dnia 30 marca 2023 r., nr PN.4131.132.2023 stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVII/623/23 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalnej, usługowej, rekreacyjnej i rolniczej w miejscowości Niebrzydowo Wielkie i Gulbity w gminie Morąg zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Morągu nr XX/342/08 z dnia 29 maja 2008 r. w części dotyczącej § 11 pkt 4, § 15 pkt 2 lit. g), § 16 pkt 2 lit. g, § 17pkt 2 lit. g, § 18 pkt 2 lit. g, § 19 pkt 3 lit. g § 20 pkt 3 lit. g oraz § 15 pkt 3 lit. c, § 16 pkt 3lit. c, § 17 pkt 3 lit. c, § 18 pkt 3 lit. c, § 19 pkt 4 lit. b, § 20 pkt 4 lit. b, § 21 pkt 4 lit. b, § 23 pkt 3 lit. C, § 19 pkt 2, § 20 pkt 1 i 2, § 21 pkt 1 i 2, § 22 pkt 1 i 2 oraz § 26 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Morąga.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

do projektu uchwały Rady Miejskiej w Morągu

w sprawie: wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30 marca 2023 r., nr PN.4131.132.2023

Zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do złożenia skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru stwierdził nieważność części zapisów uchwały Nr XLVII/623/23 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalnej, usługowej, rekreacyjnej i rolniczej w miejscowości Niebrzydowo Wielkie i Gulbity w gminie Morąg zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Morągu nr XX/342/08 z dnia 29 maja 2008 r. w części dotyczącej § 11 pkt 4, § 15 pkt 2 lit. g), § 16 pkt 2 lit. g, § 17pkt 2 lit. g, § 18 pkt 2 lit. g, § 19 pkt 3 lit. g § 20 pkt 3 lit. g oraz § 15 pkt 3 lit. c, § 16 pkt 3lit. c, § 17 pkt 3 lit. c, § 18 pkt 3 lit. c, § 19 pkt 4 lit. b, § 20 pkt 4 lit. b, § 21 pkt 4 lit. b, § 23 pkt 3 lit. C, § 19 pkt 2, § 20 pkt 1 i 2, § 21 pkt 1 i 2, § 22 pkt 1 i 2 oraz § 26 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Pismem znak: GR.6721.1.2022 z dnia 05.04.2023 r. wystąpiłem do Biura Planowania Rozwoju Warszawy S.A. ul. Złota 59 Skylight 19 piętro, 00-120 Warszawa, które zgodnie z umową Nr 2/2022, znak: GR.272.34.2022 z dnia 30 marca 2022 r., opracowywało zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkalnej, usługowej, rekreacyjnej i rolniczej w miejscowości Niebrzydowo Wielkie i Gulbity w gminie Morąg zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Morągu Nr XX/342/08 dnia 29 maja 2008 r. o ustosunkowanie się do zarzutów przedstawionych przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr PN.4131.132.2023 z dnia 30 marca 2023 r. Biuro Planowania Rozwoju Warszawy S.A. ustosunkowując się do ww. zarzutów poinformowało co następuje: „W pierwszej kolejności Wojewoda Warmińsko-Mazurski zakwestionował w planie dopuszczenie w części tekstowej realizacji dróg wewnętrznych niewyznaczonych na rysunku planu. Bezspornym jest fakt, że obowiązkiem organów jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze gminy i tym samym ściśle określenie przebiegu układu komunikacyjnego, obsługującego nieruchomości objęte planem. Warunek ten został w przedmiotowym planie całkowicie wypełniony: każda działka budowlana na moment podjęcia przez Radę Miejską w Morągu uchwały przyjmującej plan ma zapewniony dostęp do drogi publicznej. W załączniku nr 1, tj. na rysunku planu, który stanowi integralną część planu miejscowego wyznaczono kompletną sieć komunikacyjną, obejmującą zarówno drogi publiczne klasy zbiorczej, lokalnej i dojazdowej jak i drogi wewnętrzne, dzięki czemu nie pozostawiono żadnej dowolności w interpretacji ustaleń planu, w tym sposobu połączenia wszystkich działek budowlanych objętych opracowaniem z zewnętrznym układem komunikacyjnym. W tym miejscu należy podkreślić, że nieruchomości przeznaczone zapisami planu pod zabudowę, w większości letniskową, stanowią obszary o znacznej powierzchni (średnio od 0,5 ha do nawet 5 ha). W trakcie procedury sporządzania planu, właściciele terenów wnioskowali o przeznaczenie gruntów pod tereny zabudowy (głównie rekreacji indywidualnej), bez przedstawienia szczegółowych koncepcji zagospodarowania. Plan miejscowy dopuszcza w zgodzie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wydzielenie mniejszych działek, o minimalnej powierzchni 1200 m² dla zabudowy mieszkaniowej, 1500 m² dla zabudowy letniskowej oraz 2000 m² dla zabudowy usług turystyki. Powyższe oznacza, że właściciel działki o średniej powierzchni 3ha może wydzielić nawet do 20 mniejszych działek budowlanych, w związku z czym kluczowym i niezbędnym jest umożliwienie wprowadzenia wewnętrznego układu komunikacyjnego, który obsłuży działki budowlane w przypadku ich wydzielenia. Z uwagi na nieprzedstawienie konkretnych planów inwestycyjnych właścicieli, nie sposób było na etapie sporządzania planu wskazać lokalizację wewnętrznego układu komunikacyjnego dla hipotetycznego projektu podziału działek. Ustalenia przedmiotowego planu miejscowego gwarantują jednoznaczność w odbiorze zawartych w nim zakazów, nakazów i dopuszczeń przez wszystkich adresatów jego zapisów i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. W planie ustalono bowiem wszystkie elementy wskazane w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w § 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalono również podstawowy układ komunikacyjny oparty o wyznaczone liniami rozgraniczającymi drogi publiczne KDZ, KDL i KDD oraz drogi wewnętrzne KR. Wszystkie wyznaczone w planie tereny zabudowy posiadają dostęp do dróg publicznych, a jedynie układ komunikacji wewnątrz terenów, po ewentualnej decyzji podziału nieruchomości, pozostawiono do rozstrzygnięcia zgodnie z docelowym zapotrzebowaniem na konkretne rozwiązania komunikacyjne. Na etapie uchwalania planu miejscowego nie powinno się wprowadzać dodatkowych, nadmiernych ograniczeń w zakresie możliwości kształtowania struktury działek na danym terenie, w szczególności w postaci wyznaczania na rysunku planu przebiegu drogi wewnętrznej, która nie wiadomo czy i kiedy powstanie. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068) „drogi, drogi

rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.", co oznacza, że intencją planu w §4 pkt. 11 było zapewnienie terenom budowlanym urządzeń terenu niezbędnych dla ich poprawnego funkcjonowania i zagospodarowania. Wprowadzenie powyższego ustalenia podyktowane było również analizą aktualnego orzecznictwa sądowego, zgodnie z którym możliwe jest dopuszczenie realizacji dróg wewnętrznych nie wyznaczonych w planie, tym bardziej, że w postanowieniach uchwały zostały szczegółowo określone parametry potencjalnej drogi wewnętrznej, w tym jej szerokość.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski zakwestionował również zastosowanie w ustaleniach szczegółowych planu przeznaczeń uzupełniających dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, stwierdzając, że powinny one zostać wprowadzone jako przeznaczenie wymienne (równorzędne), zgodnie z katalogiem funkcji zawartym w załączniku nr 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tekście planu wprowadzona została definicja „przeznaczenia podstawowego” – jako ustalony w planie przeważający, tj. odnoszący się do więcej niż 51% powierzchni działki budowlanej lub działki nie przeznaczonej do zabudowy, sposób zagospodarowania w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi. Definicja ta wprost zatem zakładała niemożność wyeliminowania przeznaczenia podstawowego przewidzianego dla danego terenu, gdyż miało ono pozostać na danym obszarze wiodące. Równocześnie zdefiniowano „przeznaczenie uzupełniające” – jako inny niż podstawowy, uzupełniający sposób zagospodarowania, odnoszący się do mniej niż 49% powierzchni działki budowlanej lub działki nie przeznaczonej do zabudowy, dopuszczony w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi. Ta definicja również zakładała współistnienie przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, co jest dopuszczone z punktu widzenia obowiązującego prawa poprzez określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwiają realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu) – pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne. Taka konstrukcja ustaleń planu pozwala na harmonijne i bezkolizyjne współistnienie na danym terenie przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, wynikające z wyżej zacytowanych definicji. Tymczasem w rozumieniu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, sporządzający plan powinien sztywno poruszać się w katalogu funkcji zawartym w załączniku nr 1 Rozporządzenia (...), wskazując wyłącznie funkcje równorzędne (np. ML-UT, czyli 100% zabudowy letniskowej lub 100% zabudowy usług turystycznych), mimo że ustawodawca daje możliwość nadawania nadrzędnego charakteru przeznaczeniom podstawowym względem uzupełniających, z czego sporządzający plan skorzystał (np. ML: przeznaczenie podstawowe zabudowa letniskowa min. 51% maks. 100%, przeznaczenie uzupełniające zabudowa usług turystycznych maks. 49%). Wybrany przez gminę sposób zagospodarowania obszaru objętego planem, opiera się na ustaleniu dominującej funkcji terenu kształtującej przestrzeń, z funkcją uzupełniającą, która w swoim założeniu ma wzbogacić i uatrakcyjnić dany teren, podnosząc jego walory przestrzenne a nie zastępować główne przeznaczenie. Dosłowna interpretacja przepisów Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą przyjął Wojewoda Warmińsko-Mazurski jest z sprzeczną z intencją ustawodawcy, który dał organom gminy narzędzia do kształtowania polityki przestrzennej i realizacji ładu przestrzennego. Przyjęta w rozstrzygnięciu nadzorczym interpretacja przepisów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, pozbawia gminę ustalania dominującej funkcji terenów oraz uzupełniających funkcji i sposobów użytkowania terenu, w tym ograniczeń i wyłączeń (np. wybranych uciążliwych usług).”

Z uwagi na powyższe projekt uchwały kieruję pod obrady Rady Miejskiej.

BURMISTRZ
Tadeusz Sobierajski