

Protokół nr 8.15

z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Elku, które odbyła się w dniu 29 czerwca 2015 roku w godzinach 10⁰⁰ - 10⁵⁵ w sali konferencyjnej Urzędu Miasta w Elku.

W posiedzeniu udział wzięli członkowie Komisji w/g załączonej listy obecności; na 5 członków Komisji w posiedzeniu uczestniczyło 5.

Obrady Komisji i podejmowane decyzje będą prawomocne.

Ponadto w obradach Komisji uczestniczyli:

- Marcin Radziłowicz Sekretarz Miasta
- Bogusław Wisowaty Wiceprzewodniczący Rady Miasta
- Aneta Ruszczyk Zastępca Dyrektora MOPS
- Marta Herbszt Naczelnik Wydziału PG
- Irena Katarzyna Podlecka Naczelnik Wydziału PS

Pkt 1. Przyjęcie porządku obrad.

Posiedzenie Komisji otworzył Przewodniczący Komisji Ireneusz Dzienisiewicz. Powitał zebranych, stwierdził prawomocność obrad. Zaproponował uzupełnić porządek obrad o pkt 4. z tematem; „4. Rozpatrzenie rozpatrzenia skargi Wojewody Warmińsko – Mazurskiego na uchwałę nr V.56.15 Rady Miasta Elku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Elk – Brama Mazur" zwanej "Elk – Brama Mazur II". „
Następnie odczytał propozycję porządku obrad i poprosił o uwagi.

Członkowie Komisji nie wnieśli zastrzeżeń do propozycji porządku obrad i w głosowaniu – jednomyślnie „za” **przyjęli następujący porządek obrad:**

1. Przyjęcie porządku obrad.
2. Przyjęcie protokołu z ostatniego posiedzenia komisji.
3. Rozpatrzenie skargi na działalność MOPS w Elku.
4. Rozpatrzenie rozpatrzenia skargi Wojewody Warmińsko – Mazurskiego na uchwałę nr V.56.15 Rady Miasta Elku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Elk – Brama Mazur" zwanej "Elk – Brama Mazur II".
5. Propozycje do planu pracy Komisji Rewizyjnej na II półroczu 2015 roku.
6. Kontrola inwestycji: skatepark.
7. Sprawy różne i wolne wnioski.

Pkt 2. Przyjęcie protokołu z ostatniego posiedzenia komisji.

Nie zgłoszono uwag do protokołu nr 7.15 z dnia 7 maja 2015 roku. Protokół został przyjęty w głosowaniu – jednomyślnie „za”.

Pkt 3. Rozpatrzenie skargi na działalność MOPS w Elku oraz pracownika socjalnego tego Ośrodka.

Komisja zapoznała się z całością dokumentów w sprawie wniesionej skargi oraz wysłuchała informacji przedstawionych przez:

- Anetę Ruszczyk Zastępcę Dyrektora MOPS
- Irenę Katarzynę Podlecką Naczelnik Wydziału PS

Komisja po zapoznaniu się z dokumentami związanymi ze skargą oraz po wysłuchaniu informacji przedstawionych przez wyżej wymienionych, pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność MOPS w Elku oraz pracownika socjalnego tego Ośrodka, wraz z uzasadnieniem; w głosowaniu jawnym: 5 głosami „za”, przy 0 głosach „przeciw” i 0 głosach wstrzymujących, z następującym zapisem § 1 i § 2 uchwały:

„ § 1. Uznać za bezzasadną skargę Pani S. Lubińskiej, złożoną na działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Elku oraz pracownika socjalnego tego Ośrodka.

§ 2. Uzasadnienie do niniejszego rozstrzygnięcia zawiera załącznik do uchwały.”

Pkt 4. Rozpatrzenie rozpatrzenia skargi Wojewody Warmińsko – Mazurskiego na uchwałę nr V.56.15 Rady Miasta Elku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Elk – Brama Mazur" zwanej "Elk – Brama Mazur II".

Komisja zapoznała się z całością dokumentów w sprawie wniesionej skargi. Ponadto Komisja wysłuchała informacji przedstawionych przez Naczelnika Wydziału PG Martę Herbszt.

Komisja po zapoznaniu się z dokumentami związanymi ze skargą oraz po wysłuchaniu informacji przedstawionych przez wyżej wymienionych, pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały wraz z uzasadnieniem; w głosowaniu jawnym: 5 głosami „za”, przy 0 głosach „przeciw” i 0 głosach, z następującymi zapisami § 1 i § 2 uchwały:

„ § 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 Elku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Elk – Brama Mazur" zwanej "Elk – Brama Mazur II".

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

Uzasadnienie stanowiące załącznik do projektu uchwały:

„Rada Miasta Elku uznała skargę Wojewody Warmińsko – Mazurskiego na uchwałę V.56.15 Rady Miasta Elku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Elk – Brama Mazur" zwanej "Elk – 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 Elku z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu przestrzennego "Elk – Brama Mazur" zwanej "Elk – Brama Mazur II".

Wojewoda w skardze nie trafnie 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*" nic 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 uchylecia 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 uchylene 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 uchylene w części niniejszej uchwały spowoduje ingerencję w parametry zabudowy określone w uchwale. Warto wyobrazić sobie, że na działce budowlanej budynki 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.

Pkt 5. Propozycje do planu pracy Komisji Rewizyjnej na II półrocze 2015 roku

Komisja w głosowaniu jawnym; 5 głosami „za” przy 1 głosie „przeciw” zaproponowała niżej wymienione tematy do planu pracy na II półrocze 2013 roku:

1. Kontynuacja kontroli inwestycji: skatepark.
2. Analiza wykonania budżetu miasta za I półrocze 2015 roku.
3. Kontrola w zakresie procedur i ich realizacji w przyznawaniu dodatków mieszkaniowych w latach 2013 – 2014, w oparciu o losowy dobór próby.
4. Kontrola realizacji wybranej inwestycji miejskiej: przebudowa ulicy Kilińskiego.
5. W przypadkach szczególnych Komisja podejmie kontrole doraźne po uprzednim uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miasta na podstawie pisemnego upoważnienia.

Pkt 6. Kontrola inwestycji: skatepark.

Komisja Rewizyjna w głosowaniu jawnym; 5 głosami „za” powołała Zespół w składzie:

- Ireneusz Dzienisiewicz
- Nikodem Kemicer

do przeprowadzenia inwestycji: skatepark.

Zespół w powyższym składzie dokona kontroli i przedstawi propozycję protokołu z dokonanej kontroli dla Komisji w terminie do 20 września 2015 r.

Pkt 7. Sprawy różne i wolne wnioski.

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Elku zwraca się z wnioskami:

- 1) o sprawdzenie, czy są ekspertyzy i zapisy projektowe, które określają nośność mostu na ulicy Zamkowej w Elku,
- 2) czy zasadne jest ustawienie znaku „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej ponad 14 t” przed mostem na ulicy Zamkowej w Elku ?

Ponadto Komisja Rewizyjna zwróciła uwagę na brak dojazdu samochodów ciężarowych

z jakiegokolwiek strony do osiedli: „Bocianie Gniazdo” i „Grunwaldzkie”.
Komisja zwraca się z prośbą o jak najszybsze rozwiązanie tego problemu.

Na tym posiedzenie i protokół zakończono.

Protokołowała:

Elżbieta Liziewska

Przewodniczył:

Ireneusz Dzienisiewicz