



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Poz. 1770

Elektronicznie podpisany przez:  
Mariola Katarzyna Porczyńska  
Data: 2020-04-15 14:55:23



### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN.4131.152.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 10 kwietnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XVII/120/20 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 26 lutego 2020 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu Urowo, gmina Zalewo, pod nazwą Plan Urowo.

#### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Zalewie, powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293), uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu Urowo, gmina Zalewo, pod nazwą Plan Urowo.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Uzupełnienie tej regulacji stanowi art. 9 ust. 4 ww. ustawy, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz art. 15 ust. 1, stanowiący, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z postanowieniami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem.

W świetle powyższego uchwalony plan miejscowy winien stanowić swoistą kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium, a podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może zatem wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

Analiza treści ustaleń zawartych w uchwale Nr XI/78/15 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 24 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zalewo oraz ich zestawienie z ustaleniami zawartymi w uchwale Nr XVII/120/20 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu Urowo, gmina Zalewo, pod nazwą Plan Urowo, prowadzi do wniosku, że stwierdzenie zawarte w § 1 ust. 1 uchwalonego planu – o nienaruszalności tegoż studium, jest błędne, gdyż nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Rada Miejska, w granicach opracowania uchwalonego planu miejscowego (załącznik nr 1 – tereny oznaczone symbolem UTL) dopuściła bowiem częściowo odmienne niż w studium przeznaczenie dla tego terenu.

Świadczy o tym regulacja § 13 pkt 2 lit. c stanowiąca, że „dopuszcza się budowę apartamentów mieszkalnych w jednym budynku lub w samodzielnych budynkach (nie więcej niż 6 apartamentów w jednym budynku)” oraz § 14 pkt 2 lit. e zakładająca, że „dopuszcza się budowę apartamentów mieszkalnych w jednym budynku lub w samodzielnych budynkach - nie więcej niż 6 apartamentów w jednym budynku”- co precyzuje i obrazuje zaplanowane zamierzenie inwestycyjne.

Wskazać też trzeba, że według ustaleń graficznych planu, jego obszar oznaczony symbolem UTL znajduje się w strefie T – tj. strefie rekreacyjno-turystycznej, w obszarze oznaczonym w studium symbolem ZTR4 przewidzianym do rozwoju przestrzennego funkcji o przeznaczeniu turystycznym i rekreacyjnym, a nie jak dopuszczono w tymże planie o funkcji mieszkaniowej.

Uzupełnieniem powyższego są ustalenia tekstowe studium w części II – Kierunki rozwoju przestrzennego miasta i gminy Zalewo, które wskazują (na stronie 22-23 w ppkt 6.2.2 pkt 6.2 rozdziału 5 – Kierunki gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego) na możliwość rozwoju zabudowy turystycznej lub rozproszonej zabudowy rekreacyjnej, ale nie na funkcję mieszkalną stanowiąc:

„Wyznacza się obszary predysponowane do rozwoju zabudowy rekreacyjnej i turystycznej dzieląc je na 2 kategorie:

I - Zespoły turystyczno-rekreacyjne, oznaczone symbolem ZTR (z kolejnymi numerami) o dużych arealach zlokalizowanych w sąsiedztwie miejscowości Dobrzyki, Wieprz, Urowo, Duba, Jaśkowo, Jezierce, Kiemiany, Murawki, dla których ustala się następujące zasady:

- zabudowa rekreacyjna i usług turystyki o niskiej intensywności (zasady szczegółowe zagospodarowania ustalono w rozdziale 6.2.2.) z zachowaniem terenów zieleni podmokłej, zakrzaczeń, oczek wodnych, jako ciągów ekologicznych.
- dopuszcza się zabudowę na istniejących podziałach działek nie spełniających warunków minimalnej powierzchni.
- istnieje konieczność uporządkowania istniejącego zagospodarowania turystycznego poprzez podniesienie standardu oraz uporządkowanie gospodarki ściekowej we wszystkich zespołach rekreacyjno-turystycznych. Ważna jest też poprawa dostępności komunikacyjnej do tych zespołów.
- nową zabudowę w zespołach turystyczno-rekreacyjnych należy lokalizować na terenach uzbrojonych w pełną infrastrukturę techniczną lub posiadających rozwiązania techniczne w zakresie infrastruktury, minimalizujące zagrożenia dla środowiska.
- główną funkcją omawianych obszarów powinna być rekreacja i turystyka, ale o niezbyt dużej intensywności. Nie oznacza to jednak zakazu prowadzenia innej działalności gospodarczej w tym zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Jednak działalność ta powinna być uwarunkowana potrzebami ochrony środowiska i krajobrazu. Dla takiego obszaru wskazuje się wykonanie MPZP.
- powyższe zapisy nie dotyczą terenów, na których obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.”,

#### 6.2.2. Funkcja mieszkaniowa i turystyczno-rekreacyjna na terenach wiejskich.

W studium proponuje się przyjęcie określonych standardów wykorzystania przestrzeni oraz uwzględnienia uwarunkowań rozwoju. Mają one charakter koordynujący dla przyszłych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, służą zapewnieniu ładu przestrzennego i są odzwierciedleniem polityki przestrzennej gminy. Podzielono strefy rozwoju turystycznego i rekreacyjnego na dwie grupy:

- 1) Zespoły turystyczno-rekreacyjne – ZTR wydzielono na 8 obszarach, dla których ustala się indywidualne warunki zagospodarowania:

Tabela nr 2. Opis zasad zagospodarowania dla poszczególnych Zespołów turystyczno-rekreacyjnych.

Nazwa obszaru Opis szczegółowych zasad zagospodarowania ZTR 1 Kiemiany - Jezierce

- 1) Wskazania funkcjonalne: turystyka kwalifikowana tj. pensjonaty, stadniny koni, ośrodki wypoczynkowe, Spa itp.;
- 2) Dopuszcza się zabudowę rekreacyjną i mieszkaniową o charakterze rozproszonym nawiązującą do siedliska rolniczego;
- 3) Minimalna powierzchnia dla wydzielenia nowych działek 1ha;
- 4) Zachować tereny podmokłe, zadrzewienia i zakrzaczenia;
- 5) Konieczność wykonania MPZP dla całości lub fragmentów terenu;
- 6) Powierzchni biologicznie czynna na działkach – min. 80%;

- 7) Zabudowa nawiązująca do charakterystycznej zabudowy regionu – folwarki i zespoły dworsko-parkowe;
- 8) Ze względu na lokalizację obszaru na terenie Parku Krajobrazowego i w obszarze Natura 2000, przepisy wynikające z ochrony przyrody uważa się za nadrzędne;

#### ZTR 2 - Wieprz

- 1) Wskazania funkcjonalne: turystyka kwalifikowana tj. pensjonaty, stadniny koni, ośrodki wypoczynkowe, Spa itp.;
- 2) Dopuszcza się zabudowę rekreacyjną i mieszkalną o charakterze rozproszonym nawiązującą do siedliska rolniczego;
- 3) Dopuszcza się zorganizowany camping i caravaning – należy zalegalizować i uporządkować istniejący, nielegalny camping;
- 4) Minimalna powierzchnia dla wydzielenia nowych działek: 3ha;
- 5) Zachować tereny podmokłe, zadrzewienia i zakrzaczenia;
- 6) Nie dopuszcza się wyłączenia terenów leśnych z użytkowania leśnego;
- 7) Konieczność wykonania MPZP dla całości lub fragmentów terenu;
- 8) Powierzchni biologicznie czynna na działkach – min. 80%;
- 9) Zabudowa nawiązująca do charakterystycznej zabudowy regionu – folwarki i zespoły dworsko-parkowe, siedliska rolnicze;
- 10) Przed rozpoczęciem inwestycji należy uporządkować gospodarkę wodno-ściekową;
- 11) Ze względu na lokalizację części obszaru na terenie Parku Krajobrazowego i w obszarze Natura 2000, przepisy wynikające z ochrony przyrody uważa się za nadrzędne;

#### ZTR 3 - Wyspa Bukowiec

- 1) Obszar objęty rewitalizacją: wskazania funkcjonalne - turystyka kwalifikowana tj. pensjonaty, stadniny koni, ośrodki wypoczynkowe, Spa itp.;
- 2) Dopuszcza się zabudowę rekreacyjną;
- 3) Konieczność wykonania MPZP dla całości terenu;
- 4) Zakaz zabudowy tymczasowej;
- 5) Nakaz likwidacji nielegalnych pomostów;
- 6) Minimalna powierzchnia dla wydzielenia nowych działek: istniejące podziały;
- 7) Zachować tereny podmokłe, zadrzewienia i zakrzaczenia tereny leśne;
- 8) Nie dopuszcza się wyłączenia terenów leśnych z użytkowania leśnego;
- 9) Powierzchni biologicznie czynna na działkach – min. 80%;
- 10) Zabudowa nawiązująca do charakterystycznej zabudowy regionu;
- 11) Przed rozpoczęciem zainwestowania należy uporządkować gospodarkę wodnościekową;
- 12) Ze względu na lokalizację części obszaru na terenie Parku Krajobrazowego i w obszarze Natura 2000, przepisy wynikające z ochrony przyrody uważa się za nadrzędne;

#### ZTR 4 - Urowo

#### ZTR 5 - Murawki

- 1) Wskazania funkcjonalne: turystyka kwalifikowana tj. pensjonaty, stadniny koni, ośrodki wypoczynkowe, Spa itp. lub rozproszona zabudowa rekreacyjna;
- 2) Dopuszcza się lokalizację przystani w miejscu wskazanym na załączniku Nr 2 z możliwością rozwoju usług obsługi turystyki wodnej;

- 3) Minimalna powierzchnia dla wydzielenia nowych działek:
  - dla działek rekreacyjnych – min. 3ha;
  - dla działek przy przystani – min. 2000m<sup>2</sup>;
- 4) Zachować tereny podmokłe, zadrzewienia i zakrzaczenia;
- 5) Nie dopuszcza się wyłączenia terenów leśnych z użytkowania leśnego;
- 6) Konieczność wykonania MPZP dla całości lub części terenu;
- 7) Powierzchni biologicznie czynna na działkach:
  - dla działek rekreacyjnych - min. 80%;
  - dla terenów usługowych – min. 60%;
- 8) Zabudowa nawiązująca do charakterystycznej zabudowy regionu – folwarki i zespoły dworsko-parkowe, siedliska rolnicze;
- 9) Przed rozpoczęciem inwestowania należy rozwiązać problemy gospodarki wodnościekowej;
- 10) Ze względu na lokalizację części obszaru na terenie Parku Krajobrazowego i w obszarze Natura 2000 i Obszarach Chronionego Krajobrazu, przepisy wynikające z ochrony przyrody uważa się za nadrzędne;

ZTR 6 - Duba

ZTR 7- Likszany

- 1) Wskazania funkcjonalne: turystyka kwalifikowana tj. pensjonaty, stadniny koni, ośrodki wypoczynkowe, Spa itp.;
- 2) Dopuszcza się zabudowę rekreacyjną o charakterze rozproszonym nawiązującą do siedliska rolniczego;
- 3) Minimalna powierzchnia dla wydzielenia nowych działek 3ha;
- 4) Zachować tereny podmokłe, zadrzewienia i zakrzaczenia;
- 5) Konieczność wykonania MPZP dla całości lub fragmentów terenu;
- 6) Powierzchni biologicznie czynna na działkach – min. 80%;
- 7) Zabudowa nawiązująca do charakterystycznej zabudowy regionu – folwarki i zespoły dworsko-parkowe;
- 8) Przed rozpoczęciem inwestowania należy rozwiązać problemy gospodarki wodnościekowej;
- 9) Ze względu na lokalizację na Obszarze Chronionego Krajobrazu Pojezierza Iławskiego - Wschód lub Parku Krajobrazowego i obszaru Natura 2000, przepisy wynikające z ochrony przyrody uważa się za nadrzędne;

ZTR 8 - Jaśkowo

- 1) Wskazania funkcjonalne: turystyka kwalifikowana tj. pensjonaty, stadniny koni, ośrodki wypoczynkowe, Spa itp.;
- 2) Dopuszcza się zabudowę rekreacyjną i mieszkaniową o charakterze rozproszonym nawiązującą do siedliska rolniczego;
- 3) Minimalna powierzchnia dla wydzielenia nowych działek 0,3ha;
- 4) Zachować tereny podmokłe, zadrzewienia i zakrzaczenia;
- 5) Konieczność wykonania MPZP dla całości lub fragmentów terenu;
- 6) Powierzchni biologicznie czynna na działkach – min. 80%;
- 7) Zabudowa nawiązująca do charakterystycznej zabudowy regionu – folwarki i zespoły dworsko-parkowe;
- 8) Przed rozpoczęciem inwestowania należy rozwiązać problemy gospodarki wodnościekowej;
- 9) Ze względu na lokalizację Obszarze Chronionego Krajobrazu Kanału Elbląskiego, przepisy wynikające z ochrony przyrody uważa się za nadrzędne;”

Powyższe dowodzi zatem, że zarówno ustalenia graficzne, jak i tekstowe studium nie wskazują na zaplanowane w granicach opiniowanego planu przeznaczenie terenów UTL pod zagospodarowanie mieszkaniowe.

Mając powyższe na względzie stwierdzić trzeba, że doszło zatem do zasadniczej zmiany kierunków zagospodarowania, co w myśl art. 28 ww. ustawy, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego i powoduje nieważność uchwały Nr XVII/120/20 w całości (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. II OSK 296/15).

Analizując treść przedmiotowej uchwały wskazać również trzeba, że w myśl art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Stwierdzić

też należy, że władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją.

Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, Rada Miejska w Zalewie w § 12 pkt 1 lit. b, pkt 2 lit. g oraz lit. h uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolem ZP (tereny zieleni urządzonej) ustaliła przeznaczenie uzupełniające w postaci bliżej nieokreślonej infrastruktury technicznej i rekreacyjnej jako cele publiczne, a przy tym dopuściła budowę nowych zbiorników wodnych, lokalizację obiektów małej architektury i urządzeń sportowych związanych z funkcją terenu. W § 12 pkt 3 lit. a oraz lit. e określiła wskaźnik powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Powyższe ustalenia dowodzą, że konsekwentnie winny być określone również pozostałe wskaźniki, w tym przede wszystkim maksymalna wysokość.

Stosownie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności m.in.: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Maksymalna wysokość zabudowy, realnie przekłada się na korzystanie przez właściciela nieruchomości z prawa zabudowy poprzez wybudowanie na nieruchomości obiektu budowlanego. Wartość ta może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów, i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego, czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości. Wobec tego ochrona prawa osób trzecich do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest także przejawem ochrony ich prawa własności. Bowiem w toku realizacji inwestycji może dochodzić do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości (patrz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt KP7/09)).

Oznacza to, że organ stanowiący określając przedmiotową wartość (maksymalną wysokość zabudowy), kierując się powyższymi wytycznymi, winien określić przewidywane gabaryty obiektów budowlanych, które mogą pojawić się na danym terenie. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Powyższe dowodzi niewyczerpania dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obligującego do określenia w planie miejscowym, maksymalnej wysokości zabudowy, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Zalewie naruszyła także zasady sporządzania planu miejscowego w związku nierozgraniczeniem terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz niezakreśleniem granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym.

W myśl 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. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4a ww. ustawy, w planie miejscowym określa się z kolei, w zależności od potrzeb, granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego.

Według ustaleń planu:

- „na całym obszarze planu dopuszcza się budowę napowietrznych lub podziemnych sieci energetycznych nn (niskiego napięcia) i SN (średniego napięcia), z zachowaniem ograniczeń wynikających z przepisów szczególnych” - § 5 ust. 1 pkt 1;
- „na całym obszarze planu dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejących sieci elektroenergetycznych” - § 5 ust. 1 pkt 2;
- „dopuszcza się budowę sieci telekomunikacyjnej i teletechnicznej w postaci kabla podziemnego” - § 5 ust. 2 pkt 1;
- „na całym obszarze planu dopuszcza się budowę podziemnych i naziemnych urządzeń, obiektów i instalacji dla potrzeb obsługi, kontroli i funkcjonowania sieci telekomunikacyjnych” - § 5 ust. 2 pkt 2;
- „dopuszcza się lokalizację sieci wodociągowych na całym obszarze planu zgodnie z obowiązującymi przepisami” - § 5 ust. 3 pkt 2;
- „dopuszcza się w każdym terenie elementarnym wydzielenie nowej działki, niezbędnej pod przeprowadzenie infrastruktury technicznej, nie spełniającej standardów wielkości działki dla danego terenu” - § 6 ust. 3 pkt 1 lit. b;
- dla terenów ZP „przeznaczenie uzupełniające: infrastruktura techniczna i rekreacyjna jako cel publiczny” - § 12 pkt 1 lit. b;
- dla terenów UTL – „uzupełniające – infrastruktura techniczna” - § 13 pkt 1 lit. b;

Cytowane przepisy oraz część graficzna dowodzą, że nie wyodrębniono terenów elementarnych, na których dopuszcza się ww. obiekty, czy infrastrukturę techniczną.

Ponadto trzeba dodać, że zgodnie z § 4 pkt 9 li. 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.

Z cytowanych powyżej przepisów wynika, że przedmiotowy plan nie określa ani rodzaju tych urządzeń i obiektów, ani też ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów. Uchwalone normy dopuszczają bowiem wszelkie obiekty infrastruktury technicznej (budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego są np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody) i możliwość wydzielenia dowolnej działki geodezyjnej w związku z ich realizacją, co może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu.

Możliwym jest „lokalizowanie” zatem nieokreślonych obiektów budowlanych, bez sprecyzowania ich dokładnego umiejscowienia, co stanowi o przekroczeniu granic władztwa planistycznego, a przecież plan zagospodarowania przestrzennego winien zawierać normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele, któremu ma dany teren służyć (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Kr 407/08).

Jednocześnie analiza treści przedmiotowej uchwały wykazała, że w obszarze opracowania uchwalonego planu miejscowego znajdują się także grunty rolne III klasy bonitacyjnej, zlokalizowane na terenach elementarnych oznaczonych symbolem ZP (np. na działce nr 104/5, 106/2, 106/3), dla których w ramach przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, umożliwiono realizację obiektów budowlanych mogących powodować faktyczną zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (gdyż § 12 pkt 1 lit. b uchwały, zakłada dla tych terenów – „przeznaczenie uzupełniające: infrastruktura techniczna i rekreacyjna,” natomiast § 12 pkt 2 lit. h uchwały, dopuszcza – „lokalizację małej architektury i urządzeń sportowych związanych z funkcją terenu.”).

Stosownie do art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1161), organ sporządzający, winien wystąpić z wnioskiem o zgodę do właściwego organu – ministra lub marszałka województwa. W dokumentacji planistycznej niniejszego planu brak jest stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. stanowi to istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2017 r., sygn.. II OSK 1803/15).

Powyższa argumentacja rzutuje również na legalność przytaczanego powyżej 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, którego regulacje dotyczą także gruntów rolnych.

Zakwestionowane muszą zostać również przepisy: § 5 ust. 8 pkt 3 uchwały, gdzie postanowiono, że dopuszcza się przebudowę dróg oraz budowę i przebudowę zjazdów realizacji nowych zjazdów oraz przepis § 16 pkt 2 lit. c uchwały, który stanowi, że dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 10.KD-Z – dopuszcza się budowę nowych zjazdów.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Plan miejscowy winien ustalić zasadę obsługi komunikacyjnej, wskazując jedynie z której drogi ma nastąpić obsługa danego terenu oraz z jakim układem nadrzędnym będzie on powiązany. Ustalenia planu natomiast nie mogą odnosić się do kwestii zjazdów. W ramach wymogu ustawowego wynikającego z cytowanego przepisu ww. ustawy, ale również z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 470), który reguluje kwestie związane z zezwoleniem zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, wynika jednoznacznie, że organ sporządzający i rada gminy nie posiadają kompetencji do wprowadzania zakazów, nakazów, dopuszczeń, ani precyzowaniu lokalizacji zjazdu z drogi powiatowej, gdyż takie uprawnienia posiada w tym przypadku jedynie zarządca drogi (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 70/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13).

Na koniec wskazać trzeba, że w ocenie organu nadzoru, niezgodnymi z prawem są również przepisy uchwały:

- § 6 ust. 3 pkt 2 lit. a, który dopuszcza lokalizację kierunkowskazów informacyjnych i informatorów dotyczących rozmieszczenia w obszarze planu ważnych obiektów – w pasach drogowych, po uprzednim uzyskaniu zgody zarządcy drogi, a także na działkach prywatnych;
- § 12 pkt 2 lit. d, gdzie zaleca się zachowanie istniejących zbiorników wodnych i terenów podmokłych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jak już wyżej wskazano plan miejscowy ma zawierać normy określające jasne i jednoznaczne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Przytoczone powyżej przepisy planu mają charakter norm otwartych, a przecież plan nie powinien zawierać ustaleń nieostrych i niejednoznacznych. Ustalenia w nim zawarte winny być formułowane jako nakazy, zakazy, ograniczenia i dopuszczenia, co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca i przesądza o konieczności wyeliminowania ww. regulacji z obrotu prawnego (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11, wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 455/11).

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.**

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojecki