DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 czerwca 2021 r.

Poz. 2357

Podpisany przez:
Magdalena Madejska
Data: 2021-06-15 14:45:24

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.212.2021
WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 11 czerwca 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXII/182/2021 Rady Gminy Srokowo z dnia 5 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Sówka w obrębie geodezyjnym Wysoka Góra w gminie Srokowo.

Uzasadnienie

Rada Gminy Srokowo działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741) podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Sówka w obrębie geodezyjnym Wysoka Góra w gminie Srokowo.

Przedmiotowa uchwała został przedłożona organowi nadzoru w dniu 12 maja 2021 r.

W opinii organu nadzoru, przedmiotowa uchwała podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Srokowo podejmując niniejszą uchwałę, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 67a ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 67a ust. 1 organy właściwe do sporządzania projektów aktów, o których mowa w ust. 2, tworzą oraz prowadzą, w tym aktualizują i udostępniają, zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2020 r. poz. 177 i 284), zwane dalej „zbiorami". Stosownie do treści ust. 2 zbiory obejmują dane przestrzenne tworzone dla następujących aktów: 1) planów zagospodarowania przestrzennego województwa; 2) studiów; 3) planów miejscowych; 4) miejscowych planów odbudowy; 5) miejscowych planów rewitalizacji. Stosownie do brzmienia ust. 5 dane przestrzenne tworzone dla aktów, o których mowa w ust. 2, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt lub wydanego zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 67c ust. 5. Rada Gminy Srokowo w treści przedmiotowej uchwały nie przedstawiła wymaganych danych przestrzennych. Tym samym nie stanowią one, w myśl ww. przepisu, obligatoryjnego załącznika do przedmiotowej uchwały.

Następnie Rada Gminy Srokowo naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego poprzez wprowadzenie do uchwały ustaleń modyfikujących zapisy aktu wyższego rzędu. W § 27 ust. 2 uchwały o treści: „w związku z ustaleniami, o którym mowa w ust. 1 w przypadku, gdy właściciel zbywał będzie nieruchomości w okresie 5 lat od uchwalenia planu, opłaty od wzrostu wartości nieruchomości będą pobierane na zasadach ustalonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym." Powyższy przepis narusza zasady techniki prawodawczej poprzez powtórzenie i modyfikacje zapisów aktów wyższego rzędu tj. art. 36-37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona 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). Plan miejscowy, będąc aktem prawa

miejscowego ma zawierać normy określające konkretne 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. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Powyższa zasada rozciąga się odpowiednio na szczegółowe rozwiązania zawierane w planach zagospodarowania przestrzennego. Badana uchwala łamie tę zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów po spełnieniu określonych warunków itp. różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym (tak m.in wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, patrz przy tym na wyrok WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 1148/07 oraz WSA z dnia 16 listopada 2009 r. II SA/Gl 522/09, także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 kwietnia 2012 r. znak: IFIII.4131.26.12 oraz Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 marca 2012 r. znak: LEX-I.4131.14.2012.MZ1).

Jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym lub innym przypadku, zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, to określenie tejże materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (w oparciu o wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98). Jakiekolwiek bowiem inkorpowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (w oparciu o wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/Gl 522/09).

Ponadto w § 27 ust. 1 uchwały, użyte zostało sformułowanie o treści :„(...) renty planistycznej". Terminologia ta jest niezgodna z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której użyty jest zwrot „opłata planistyczna".

Rada Gminy Srokowo naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez zawężenie dyspozycji ustawowej w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy. Ustalenia § 6 ust. 2 tiret siódme, § 7 ust. 2 tiret piąte, § 8 ust. 2 tiret drugie oraz § 11 ust. 2 tiret pierwsze, § 24 ust. 1, 2 i 3, § 27, § 28, § 29, § 30 dla terenów, na których umożliwia się zabudowę, oznaczonych w planie symbolami odpowiednio: 1 ZN, 2 ZN, 1 IE, 1 MU do 8 MU, 1 MR w związku z dopuszczeniem innych obiektów budowlanych (§ 19 ust. 1 i 3 oraz § 24 ust. 1, 2 i 3), wskazują na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a dokładnie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez błędne zawężenie dyspozycji ustawowej jedynie do budynków, podczas gdy zabudowa jest pojęciem szerszym i dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Również w przypadku terenów ZN i IE nie ustalono w ogóle tego parametru. Tak sformułowane ustalenia nie spełniają wymogów ustawowych, gdyż nie określają maksymalnej wysokości zabudowy dla pozostałych obiektów budowlanych.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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 zm.) 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, wolnostojące maszty antenowe, wolno stojące trwale 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 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 włączeń. (w oparciu o wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn.. akt: II OSK 2196/13).

Ponadto, Rada Gminy dopuściła się naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej rysunkiem, a także z innymi ustaleniami tekstowymi (niespójność ustaleń planu). Stosownie do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, natomiast art. 20 ust. 1 wskazuje, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna załącznik do tej że uchwały. Ewidentna niezgodność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Niezgodność pomiędzy tymi częściami powoduje przy tym również naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego". Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W opiniowanej uchwale przeznaczenia terenów zostały określone w sposób budzący wątpliwości interpretacyjne w zakresie spójności części tekstowej i zgodności z jej częścią graficzną. Rozbieżność w konfrontacji z ustaleniami na załączniku graficznym, ujawnia się w zapisie § 4 ust. 2 pkt 1, § 6 ust. 1 oraz § 25 ust. 1 dla terenów elementarnych oznaczonych symbolem MU w zakresie ustalonego przeznaczenia. I tak:

- § 4 ust. 2 pkt 1 wskazuje na zabudowę mieszkalno-usługową,

- § 6 ust. 1 wskazuje na zabudowę mieszkalną z usługami,

- § 25 ust. 1 wskazuje na zabudowę mieszkalną jednorodzinną i usługową,

- rysunek wskazuje na zabudowę mieszkalną i usługową.

Rada Gminy Srokowo naruszyła zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie należycie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Gmina w ramach tzw. władztwa planistycznego określonego w art. 3 ww. ustawy ustala w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Jednakże nie może ona 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). Szczegółowe przeznaczenie terenu ustalone w § 4 ust. 2 pkt 6 oraz § 24 ust. 3 przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego symbolem 1IE, ze wskazaniem sposobu wykorzystania obiektu budowlanego, przekracza tzw. władztwo planistyczne gminy, albowiem przeznacza teren pod konkretny cel (stację transformatorową). Szczegółowe przeznaczenie terenu ze wskazaniem sposobu wykorzystania istniejących budynków, jak wynika z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego. Zapisy planu w tym zakresie winny określać jedynie przeznaczenie terenu, stosownie do załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U Nr 164, poz. 1587) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (patrz na wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r. II OSK 84/08, pomocniczo również wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 r. sygn. II OSK 604/07).

Powyższe działania Rady Gminy Srokowo, w ocenie organu nadzoru, wyczerpały dyspozycję art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki