



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 17 stycznia 2025 r.

Poz. 350

Podpisany przez:

Magdalena Madejska

Data: 17.01.2025 08:14:14



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.12.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 13 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/70/2024 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 października 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grunwald w obrębie geodezyjnym Mielno, dla obszaru działek nr: 81/13, 81/14, 303/2, 303/3, 303/10.

Uzasadnienie

W uchwale wskazanej na wstępie, Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Grunwald w obrębie geodezyjnym Mielno, dla obszaru działek nr: 81/13, 81/14, 303/2, 303/3, 303/10, dalej zwany również planem. Rada Gminy Grunwald uchwałą Nr XLIX/390/2022 z dnia 28 kwietnia 2022 r. przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Grunwald w obrębie geodezyjnym Mielno, dla obszaru tych działek.

Dokumentacja formalno-prawna dotycząca kwestionowanej uchwały została przekazana Wojewodzie Warmińsko Mazurskiemu w dniu 13 grudnia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny i konieczne jest wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, 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. Gmina realizując przysługujące jej władztwo planistyczne ma prawo zatem uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale jedynie przy zachowaniu zasad i trybu jego sporządzania określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na wstępie należy również wskazać, iż stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania m.in. planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Redakcja art. 28 ust. 1 ustawy posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy, co oznacza, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania planu oraz trybu jego sporządzania ustawodawca wymaga, aby owo naruszenie miało charakter istotny. Do kategorii „istotnych” naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Pod pojęciem „trybu sporządzania” planu należy rozumieć sekwencję

czynności, które podejmują kolejno organy gminy celem doprowadzenia do uchwalenia planu. poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 listopada 2023 r. II SA/Łd 775/23, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 678/19).

Tryb uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określony w art. 17 ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy. Ustawa reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy). Uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia - powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy. Pojęcie „zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nich ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt: II OSK 215/08, z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt. 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08).

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Z analizy treści przekazanej uchwały wraz z załącznikami i przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż uchwalony plan zawiera istotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Obszar objęty uchwalonym planu zagospodarowania przestrzennego, kwestionowaną uchwałą znajduje się w granicach prawnej formy ochrony przyrody jaką jest Obszar Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno, co potwierdzają postanowienia uchwały - § 7 ust. 1, § 13 ust. 1 oraz informacja na rysunku planu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Nr 106 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 listopada 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno (Dz. Urz. z 2008 r., Nr 176, poz. 2574), dalej zwanego również OCHK, jednym z ustalonych założeń ochrony jest czynna ochrona ekosystemów leśnych obszaru, która obliuguje do utrzymania ciągłości i trwałości ekosystemów leśnych; niedopuszczania do ich nadmiernego użytkowania. W celu realizacji założeń ochronnych dla tego Obszaru wprowadzono w § 4 ust. 1 w ww. rozporządzeniu, odpowiednie zakazy, w tym między innymi:

- zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk, złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności związanych z racjonalną gospodarką rolną, leśną, rybacką i łowiecką (pkt 1);
- realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (pkt 2);
- likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych (pkt 3);
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, za wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym lub przeciwsuwiskowym lub utrzymaniem, budową, odbudową, naprawą lub remontem urządzeń wodnych (pkt 5).

W świetle § 3 ust. 1 pkt 88 lit. c) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839) do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się między innymi zmianę lasu, innego

gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokrytego roślinnością leśną - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub nieużytku na użytek rolny lub wylesienie mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, a także zatem obszary chronionego krajobrazu.

Mając zatem na uwadze powyższe oraz klasę przeznaczenia terenu - pod zabudowę lotniskową lub rekreacji indywidualnej lub usługową (tereny oznaczone symbolem ML-U (§ 8 ust. 1), a przy tym ustalony minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej na poziomie 60 % oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy na poziomie 30% (odpowiednio pkt 8 i pkt 7), niezachowania zieleni wysokiej w użytkowaniu leśnym, rodzą się poważne wątpliwości, co do zrealizowania podstawowych założeń ochrony Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno. Powyższy cel ochrony Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno uwzględniający uwarunkowania środowiskowe obszaru objętego uchwalonym planem w zakresie załącznika nr 1 - jako terenu stanowiącego grunty leśne (teren 1ML-U oraz 3ML-U) i niemal w całości pokrytego drzewami i krzewami (teren 2ML-U), w bliskiej odległości od jeziora, na terenie o znacznych deniwelacjach, ewidentnie wskazuje na nieprawidłowości i naruszenie w tym zakresie ww. przepisów rozporządzenia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, mając na uwadze w szczególności ustanowione do jego ochrony ww. zakazy. Albowiem posadowienie obiektów budowlanych i zagospodarowanie terenu w oparciu o ustalone przeznaczenie i wskaźniki kształtowania zabudowy bez naruszenia zakazów i tym samym bez negatywnego oddziaływania na środowisko jest wręcz niemożliwe.

Analiza postanowień uchwalonego planu miejscowego prowadzi więc do wniosku, że ustalenia w nim zawarte wzajemnie się wykluczają i są nie możliwe do zrealizowania. Nie można bowiem przyjąć, że będą poszanowane wszystkie cele ochrony i nienaruszone zakazy ustanowione dla danej formy ochrony przyrody i, że nie będzie miało to negatywnego wpływu na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu, wylesienie niemal 0,5 hektara lasu (działki nr 303/2, 303/3, 303/10) oraz dodatkowo terenu równomiernie pokrytego drzewami i krzewami (działka nr 81/13 i 81/14), zabudowanie go w 30 % i zagospodarowanie, czy dodatkowo dopuszczenia kondygnacji podziemnej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być zgodny z zasadami i celami utworzenia danej formy ochrony przyrody i tym samym nie może naruszać zakazów obowiązujących w granicach obszaru chronionego przyrodniczo i krajobrazowo. Plan miejscowy powinien być tak skonstruowany, aby realnie i faktycznie chronić daną formę przyrodniczą, chociażby poprzez ustalenie właściwej klasy przeznaczenia terenu charakteryzującego się danymi uwarunkowaniami środowiskowymi.

W uchwalonym planie, kwestionowaną uchwałą doszło również do naruszenia trybu i zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82 ze zm.) przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Analiza uchwalonego planu miejscowego wykazała, że w obszarze opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Grunwald w obrębie geodezyjnym Mielno, dla obszaru działek nr: 81/13, 81/14, 303/2, 303/3, 303/10, znajdują się grunty leśne zlokalizowane w granicach terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1ML-U (działka nr 303/10 w obrębie Mielno) oraz 3ML-U (działki nr 303/2 i 303/3 w obrębie Mielno), dla których ustalono przeznaczenie pod zabudowę lotniskową lub rekreacji indywidualnej lub usługową, umożliwiając tym samym realizację obiektów budowlanych i zagospodarowanie terenu mogących powodować faktyczną zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (§ 8 ust. 1).

W związku z powyższym, stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Wójt Gminy Grunwald winien wystąpić z wnioskiem o zgodę do właściwego organu (w przypadku pozostałych gruntów leśnych, niż określone w ust. 2 pkt 2 art. 7), tj. w przypadku obszaru objętego planem do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, po uzyskaniu opinii Izby Rolniczej w Olsztynie.

Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wykładnia przepisów tego aktu prawnego wymaga, aby zgoda na zmianę przeznaczenia została udzielona w formie decyzji administracyjnej (art. 11).

Należy podkreślić, że decyzja taka ma charakter uznaniowy, ale stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia tych gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do założeń, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego

i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z postanowieniami ww. przepisu, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Co oznacza, że to właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W dokumentacji planistycznej, przesłanej stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalonego planu brak jest stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne wchodzących w skład ww. działek.

W tym miejscu należy jednocześnie wskazać, że kwestionowana uchwała stanowi w istocie zmianę obowiązującego planu miejscowego przyjętego przez Radę Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie w dniu 4 listopada 2005 r. uchwałą Nr XXXIII/128/05 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „MIELNO II” w obrębie Mielno gmina Grunwald. Analiza tego planu miejscowego ustala dla ww. działek leśnych przeznaczenie pod zabudowę rekreacji indywidualnej wolnostojącej (teren oznaczony symbolem ML1). W ramach tego przeznaczenia ustalono, że na jednej działce może być usytuowany tylko jeden budynek rekreacyjny, a w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego ustalono, że powierzchnia terenu biologicznie czynna dla zabudowy rekreacyjnej i usługowej powinna wynosić co najmniej 70 %. Natomiast projektowane budynki powinny skalą i formą architektoniczną nawiązywać do cech regionalnych, bez ograniczeń w zakresie materiałów konstrukcyjnych i przy zastosowaniu tradycyjnych lokalnych materiałów wykończeniowych np. tynki w połączeniu z drewnem, kamieniem naturalnym, ceramiką, wysokość budynków zabudowy rekreacji indywidualnej, usługowej może wynosić maksymalnie 2 kondygnacje (parter + poddasze użytkowe).

W planie, uchwalonym kwestionowaną uchwałą, ustalono większą powierzchnię zabudowy zmniejszając tym samym udział powierzchni biologicznie czynnej do 60%, nie ograniczając przy tym liczby budynków na działce (nie tylko rekreacyjnych). Dodatkowo dopuszczono kondygnacje podziemne, co w połączeniu z ustalonymi dwiema kondygnacjami nadziemnymi daje bryłę budynku o co najmniej trzech kondygnacjach łącznie.

W ocenie organu nadzoru, konfrontacja tylko tych ustaleń planów wskazuje na znaczące różnice w zasadach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowiące odmiennie warunki do wydanej ewentualnej zgody, w formie decyzji administracyjnej, na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „MIEELNO II” w obrębie Mielno Gmina Grunwald uchwałą Nr XXXIII/128/05. O przedstawienie ww. zgody, telefonicznie zwracał się pracownik Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości, do chwili wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, nie udostępniono jej organowi nadzoru.

W świetle stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartego w wyroku z dnia 6 kwietnia 2023 r., sygn. I OSK 381/22 „Gmina mimo posiadania odpowiedniej zgody, może, ale nie musi przeznaczyć grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne. Jeśli jednak decyduje się przeznaczyć grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne to wówczas jest obowiązana przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Dotyczy to m.in. celu na jaki te grunty mają być przeznaczone, zachowania określonego w decyzji minimum powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej powierzchni określonej zabudowy, minimalnej powierzchni działek powstałych w wyniku ich wtórnego podziału. Właściwy organ wyraża bowiem zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na ściśle określone cele i pod warunkiem zachowania określonych w decyzji wymogów. Warunki określone w takiej decyzji są bezwzględnie wiążące dla organów gminy”.

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lipca 2014 r. sygn. II OSK 282/13, stwierdził iż: „Wprowadzenie do planu miejscowego warunków zgodnych innych, niż określone w tych zgodach powoduje, że plan miejscowy jest niezgodny z decyzjami wyrażającymi zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów”.

Mając na uwadze, przyjęte rozwiązania w uchwalonym miejscowym planie, uchwałą Nr IX/70/2024 Rady Gminy Grunwald oraz stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, konieczna jest zgoda, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy, 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. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz trybu jego sporządzenia, zaistniała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na marginesie należy nadmienić, iż obecnie obowiązującym aktem w zakresie wymagań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U z 2021 r., poz. 2404). Redakcja ustaleń kwestionowanej uchwały wskazuje, że Rada Gminy Grunwald przyjęła formę zapisu nieaktualnego już rozporządzenia.

Należy podkreślić, iż w świetle § 12 ust.1 ww. rozporządzenia, jedynie do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wojewoda Warmińsko-Mazurski