



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 2 grudnia 2021 r.

Poz. 4692

Podpisany przez:

Magdalena Madejska

Data: 2021-12-02 13:35:20



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.430.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 listopada 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.) **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXIII/191/2021 Rady Gminy Płoskinia z dnia 24 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr 3/12 obręb Pierzchały, arkusz mapy 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2021 r. Rada Gminy Płoskinia, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 15, art. 16 ust. 1, art. 17 i art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie uchwały Nr XVII/145/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr 3/12, obręb Pierzchały, arkusz mapy 2, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie.

Organ nadzoru, w dniu 25 listopada 2021 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie o stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Na wstępie należy wskazać, iż gmina realizując przysługujące jej władztwo planistyczne ma prawo uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale jedynie przy zachowaniu zasad i trybu jego sporządzania, określonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przeprowadzona analiza uchwały oraz dokumentacji planistycznej wykazała, iż w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostały naruszone zasady jego sporządzania. Z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Przy czym władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne i podlega ograniczeniom. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie K 27/00 (sygn. akt OTK 2001/2/29), podjętym w poprzednim stanie prawnym, wynikającym z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, lecz w ocenie organu nadzoru pozostającym aktualnym, wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Władztwo planistyczne nie może tym samym stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem organy gminy w tych czynnościach muszą uwzględniać obowiązujące przepisy prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej, co wynika z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwaną w dalszej części ustawą.

W świetle art. 15 ust. 1 ustawy, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Niezgodność pomiędzy częścią tekstową planu

miejscowego - treścią uchwały, a jego częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego.

Niezgodność pomiędzy tymi częściami uchwalonego planu miejscowego powoduje 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. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587), zgodnie z którym na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Zgodnie zaś 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 kwestionowanej uchwale przeznaczenia terenów zostały określone w sposób wadliwy w zakresie spójności części tekstowej i zgodności z jej częścią graficzną.

Rozbieżności w uchwalonym planie miejscowym, w konfrontacji treści uchwały z ustaleniami na załączniku graficznym, przejawiają się:

- w ustaleniach dla terenu 1.PU, w § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret 3 uchwały dopuszcza się lokalizację parkingów niezwiązanych z funkcjami terenu w tym ogólnodostępnych podczas gdy § 3 ust. 2 pkt 5 uchwały oraz rysunek wskazują na tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny zabudowy usługowej,
- w ustaleniach dla terenu 5.U, w § 12 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret 2 uchwały dopuszcza się lokalizację parkingów niezwiązanych z funkcjami terenu, w tym ogólnodostępnych, podczas gdy § 3 ust. 2 pkt 5 uchwały oraz rysunek wskazują na tereny zabudowy usługowej.

Ponadto w § 12 ust. 4 w pkt 1 lit. b tiret 1, na ww. terenie dopuszcza się lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z dnia 10 września 2019 r., zawartych w § 3 ust. 1 m.in. w pkt 54, a dotyczących zabudowy przemysłowej, w tym zabudowy systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowej, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą (...).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2021. poz. 1376), 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, w związku z czym parkingi o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret 3 i ust. 4 pkt 1 lit. b tiret 2 uchwały, w świetle treści załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowią tereny komunikacji.

Powyższe regulacje stanowią zatem również nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Należy jednocześnie wskazać, iż dla terenu oznaczonego w miejscowym planie symbolem 5.U, poprzez dopuszczenie lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w ww. rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, m.in. wskazanej wyżej zabudowy przemysłowej może spowodować kolizję funkcji.

Nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania prowadzić może do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem użytkowania takich terenów. Na powyższe wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 marca 2021 r., sygn. akt: IV SA/Po 1183/20, zgodnie z którym „ustalenie zaś na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, wzajemnie rozłącznych funkcji - poza jawną sprzecznością z "zapisami" ustawy, a w szczególności z przyjmowaniem ładu przestrzennego za podstawę działań planistycznych (art. 1 ust. 1 ustawy) - prowadzi do licznych konfliktów przestrzennych związanych z różnym sposobem użytkowania takich terenów”.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;

- w ustaleniach dla terenu 1.PU, w § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret 5 dopuszcza się układ komunikacyjny, dojazdy przejścia, ścieżki piesze, ścieżki rowerowe. Ponadto w pkt-cie 6 lit. b ustalono wymóg uwzględnienia w zagospodarowaniu terenu i podziale terenu na działki budowlane dojazdów do terenów 2.Z, 3.ZL, 4.ZL.
- w ustaleniach dla terenu 5.U, w § 12 ust. 4 pkt 1 lit. b tiret 3 dopuszczono dojazdy, przejścia piesze, ścieżki rowerowe. Ponadto na terenie 5.U, w punkcie 6 lit. b, ustalono wymóg uwzględnienia w zagospodarowaniu terenu i podziale terenu na działki budowlane dojazdów do terenów 2.Z, 3.ZL, 4.ZL.

Dodatkowo przy ustaleniach dla terenów: 5.U o powierzchni 7,88ha oraz 1.PU o powierzchni 79,98ha, przewidziano minimalną powierzchnię działki budowlanej - 5000 m², co wynika z § 12 ust. 1 pkt 6 lit. c oraz ust. 4 pkt 6 lit. b, istnieje zatem możliwość wydzielenia odpowiednio kilkunastu lub nawet ponad stu działek.

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o "działce budowlanej" - należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Powyższe ustalenia, w świetle obowiązujących przepisów, wskazują na możliwość (a nawet konieczność) wyodrębnienia układu dróg wewnętrznych.

W § 11 ust. 1 uchwały w granicach planu dopuszczono budowę, przebudowę i modernizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, przy czym w przypadku systemu zaopatrzenia w energię elektryczną, zgodnie z ust. 7 pkt 3 obiekty infrastruktury technicznej należy lokalizować na wydzielonych działkach z możliwością dojazdu.

Ponadto na terenach 1.PU i 5.U dopuszcza się uzbrojenie terenu, w tym niezwiązane z zagospodarowaniem terenu. Przez uzbrojenie terenu, zgodnie z definicją zawartą w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, należy rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tak sformułowane ustalenia prowadzą do dowolności, przy realizacji przyszłych inwestycji.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Uchwalony miejscowy plan nie określa ani rodzaju tych obiektów, urządzeń i sieci, ani też ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów. Należy wskazać, iż dopuszczenie na terenach 1.PU i 5.U wszelkich obiektów infrastruktury technicznej (zgodnie z ustaleniami uzbrojenie terenu) może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu.

Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do ww. rozporządzenia, tereny infrastruktury technicznej i tereny komunikacji stanowią odrębne i odmienne od pozostałych grupy funkcjonalne.

Wprowadzenie w uchwalonym planie miejscowym powyższych regulacji powoduje dodatkowo naruszenie władztwa planistycznego, gdyż prowadzi do scedowania uprawnień do ustalania przeznaczenia terenów, przysługujących jedynie radzie gminy na inne podmioty, na etapie procesu budowlanego.

Podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem szczególnym, gdyż zawiera normy planowe, tj. normy określające zamierzone do osiągnięcia cele. Pod pojęciem „przeznaczenia terenu” należy zatem rozumieć określenie na przyszłość celu, któremu ma dany teren służyć. Plan ten w części regulacji wskazanych wyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według powyższych ustaleń dopuszczono, w całym obszarze opracowania planu, lokalizację różnych, w tym także bliżej nieokreślonych, bo niezdefiniowanych, obiektów infrastruktury technicznej. Jednocześnie należy podkreślić, że ustalenia uchwalonego planu są nieczytelne i mogą oznaczać niedopuszczalne przemieszczenie różnych funkcji na tym terenie oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Mając na uwadze funkcję regulacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także m.in. to, że plan miejscowy stanowi podstawę rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych, uzasadnione jest twierdzenie, że o sprzeczności przedmiotowej uchwały z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów. Przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, które wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa, a tym samym w konsekwencji do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (wyrok z dnia 16 czerwca 2008 r. WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 407/08).

Z art. 4 ust. 1 ustawy wynika, iż w planie miejscowym dokonuje się rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, czyli konkretyzuje się lokalizację takiego zamierzenia, a nie dopuszcza się jedynie przeznaczenia terenów na cele publiczne. Wskazuje na to art. 15 ust. 3 pkt 4a ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. W uchwalonym planie miejscowym, w § 4 ust. 4 uchwały, Rada Gminy postanowiła, iż „dopuszcza się realizację inwestycji celu publicznego we wszystkich terenach, a w terenach rolnych i leśnych z uwzględnieniem przepisów odrębnych z wykluczeniem masztów, nadajników telekomunikacyjnych o wysokości powyżej 20m”.

Powyższe ustalenia uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią naruszenie zasad sporządzania planu, poprzez przekroczenie władztwa planistycznego oraz nienależyte wypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz ust. 3 pkt 4a ustawy.

Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona jednakże 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, co uczyniła wprowadzając regulacje przewidziane w wyżej powołanym § 4 ust. 4 uchwały (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 07.09.2011 r. sygn. II SA/Rz 455/11).

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie zawierają definicji strefy ochronnej terenu zamkniętego. Pojęcie to zostało zdefiniowane w przepisach resortu obrony narodowej w Decyzji Nr 105/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 sierpnia 2021 r. w sprawie realizacji w resorcie obrony narodowej zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (Dz. Urz. MON poz. 173 z dnia 9 sierpnia 2021 r.).

W § 2 pkt 9 ww. decyzji, strefa ochronna terenu zamkniętego została określona jako obszar wyznaczony poza granicami terenu zamkniętego, na którym z uwagi na potrzeby obronności państwa wprowadza się stałe lub czasowe ograniczenia w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów. Zgodnie z § 12 ust. 1 decyzji, strefa ochronna terenu zamkniętego jest ustalana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w przypadkach wykraczania poza granice terenu zamkniętego ponadnormatywnych uciążliwości związanych z jego funkcjonowaniem, a nie związanych z obowiązkiem uzyskania decyzji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania, występowania potencjalnych zagrożeń dla otoczenia lub innych oddziaływań, jak również w przypadkach uzasadnionych potrzebą ochrony terenu zamkniętego oraz obiektów na nim zlokalizowanych od penetracji i nasłuchu oraz od możliwych uciążliwości zewnętrznych mogących mieć wpływ na wykonywanie zadań obronnych na danym terenie zamkniętym.

Należy wskazać, iż praktycznie cały obszar planu, poza niewielkim fragmentem terenu 1.PU, zgodnie z ustaleniami planu zlokalizowany jest w strefie ochronnej terenu zamkniętego – obiektu wojskowego w Chruścielu - § 9 ust. 1, § 12 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a.

Strefa ochrona terenu zamkniętego nie została wprowadzona na wniosek władającego terenem zamkniętym, co potwierdza pismo Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego z dnia 7 maja 2020 r., w którym nie zgłasza on uwag do planu oraz postanowienie nr 155/WSZW-OL-OPEP.0732.102.2020, które potwierdza, że teren objęty projektem planu położony jest poza strefami ochronnymi wyznaczonymi dla obiektów wojskowych.

W związku z powyższym ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego nastąpiło niezasadnie i niezgodnie z prawem. Ponadto ustalenia dla ww. strefy nie określają żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu lub korzystaniu z terenów.

W związku z tym, że w ocenie organu nadzoru, uchwała w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu, ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwalający na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części.

Mając powyższe na uwadze, postanowiono jak na wstępie.

Ponadto należy wskazać, iż w załączniku nr 4 do uchwały - dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazano link do strony, na której znajdują się dane przestrzenne. Jest to zapis nieprawidłowy. Dane przestrzenne dla każdego aktu planowania

przestrzennego, w postaci dokumentu elektronicznego GML publikowane są w Dzienniku Urzędowym Województwa. Plik GML dołączony do uchwały (przesłany do redakcji dziennika urzędowego) wymaga korekty.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki