



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 października 2019 r.

Poz. 5197

Elektronicznie podpisany przez:

Mariola Katarzyna Porczyńska

Data: 2019-10-30 12:49:14



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.560.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 października 2019 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 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XII/73/2019 Rady Gminy Srokowo z dnia 30 września 2019 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 2018 r. poz. 1945 ze zm.), podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Sówka w obrębie geodezyjnym Wysoka Górka w gminie Srokowo.

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

Rada Gminy Srokowo podejmując przedmiotową uchwałę istotnie naruszyła zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie należycie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na niejednoznacznym przeznaczeniu terenu - nierozgraniczeniu funkcji terenu oraz naruszeniu granic władztwa planistycznego. Zgodnie z 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. 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). Stosownie do § 7 ust. 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. 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 poniżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Stosownie do § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. Według tegoż załącznika tereny zabudowy mieszkaniowej rozróżnia się na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W opiniowanym planie dla terenów elementarnych, oznaczonych symbolem **MUT** (§ 4 ust. 2 pkt 1, § 6, § 27), **MU** (§ 4 ust. 2 pkt 2, § 7, § 28) oraz **MUP** (§ 4 ust. 2 pkt 4, § 9, § 2 9), ustalono odpowiednio przeznaczenie

bez sprecyzowania rodzaju zabudowy mieszkaniowej. Tak nieprecyzyjnie ustalone przeznaczenie terenów, umożliwia zagospodarowanie nieruchomości zabudową mieszkaniową wszelkiego rodzaju tj. zarówno jednorodziną (wolnostojącą, bliźniaczą, szeregową), ale również wielorodziną.

Naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego jest również ustalenie przeznaczenia terenu bez jego rozgraniczenia, pomimo odmienności funkcji; Według postanowień § 4 ust. 2 pkt 4 oraz § 9 – ustalenia dla terenu elementarnego, oznaczonego w planie symbolem **1 MUP** i **2 MUP**, możliwa jest na równi funkcja mieszkaniowa, usługowa i produkcyjna. Na terenach oznaczonych symbolami: **1 MUT**, **2 MUT** (§ 7 ust. 2 tiret szóste), **1MU** – **7MU** (§ 6 ust. 2 tiret piąte) umożliwiono realizację ulic dojazdowych, ciągów pieszych i pieszo-jezdnych, natomiast w planie zastosowano przeznaczenie pod ciągi pieszo-jezdne oraz ulice dojazdowe – odpowiednio oznaczone symbolem **KJ** i **KDW**. Ponadto w całym obszarze opracowania planu, dopuszczono lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (§ 21 ust. 1 i ust. 3).

W ocenie organu nadzoru, ustalenia 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, a tym samym doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu (w szczególności w zakresie przeznaczenia terenu jednocześnie pod funkcję mieszkaniową i produkcyjną – patrz na zawarte w dokumentacji planistycznej opinie Warmińsko-Mazurskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie z dnia 13.03.2019 r. i 25.04.2019 r.). Mając na uwadze funkcję regulacyjną mpzp, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesądza już sam sposób zakodowania norm w uchwale, uniemożliwiający jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów.

Podkreślić należy, że 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). Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny zabudowy mieszkaniowej stanowią odrębną i odmienną grupę funkcjonalną niż tereny zabudowy usługowej, a tym bardziej tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej oraz tereny komunikacji. Zatem tak określone przeznaczenie, jak postanowiła Rada Gminy Srokowo, stanowi o nierozgraniczeniu funkcji tych terenów i może na etapie procesu realizacyjnego rodzić konflikty przestrzenne (w szczególności społeczne), a tym samym naruszać ład przestrzenny. Wprowadzenie w uchwale takich regulacji powoduje dodatkowo naruszenie władztwa planistycznego przez gminę, gdyż doprowadza de facto do scedowania uprawnień do ustalania przeznaczenia terenów, przysługujących jedynie radzie gminy na inne podmioty, na etapie procesu budowlanego. Tak sformułowane ustalenia rodzą jednocześnie dowolność, a przez to trudności interpretacyjne np. administracji architektoniczno-budowlanej.

Dodatkowo tereny komunikacyjne oznaczone na rysunku planu symbolami **KDW** i **KJ** nie zostały wydzielone liniami rozgraniczającymi względem siebie. Bez tychże linii rozgraniczających ustalenia planu są nieczytelne, w zakresie zasięgu danego terenu elementarnego (np. **1KDW** od **3 KDW**).

Rada Gminy naruszyła zasady sporządzenia planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej rysunkiem, a także ustaleń tekstowych wzajemnie ze sobą niezgodnych. Stosownie do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, natomiast zgodnie z art. 20 ww. ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna załącznik do tejże 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 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 nie spójny w zakresie części tekstowej i zgodności z jej częścią graficzną.

Rozbieżności w części tekstowej, w konfrontacji z ustaleniami na załączniku graficznym, ujawniają się w poniższych przepisach:

- § 9 ust. 1 dla terenu elementarnego 1 MUP i 2 MUP w zakresie ustalonego przeznaczenia pod zabudowę nieuciążliwą rzemieślniczą, podczas gdy § 4 ust. 2 pkt 4 oraz rysunek wskazują na zabudowę produkcyjną;

- § 4 ust. 2 pkt 5 dla terenu elementarnego 1 ZN i 2 ZN w zakresie ustalonego przeznaczenia pod zieleń naturalną, nieurządzoną z przewagą zieleni niskiej, podczas gdy § 10 ust. 1 oraz rysunek wskazują na zieleń nieurządzoną;

- § 12 ust. 1 dla terenu elementarnego 1 KDW, 2 KDW i 3 KDW w zakresie ustalonego przeznaczenia pod ulice dojazdowe wewnętrzne, podczas gdy § 4 ust. 2 pkt 6 oraz rysunek wskazują na drogi wewnętrzne;

- § 27 ust. 2 oraz § 28 ust. 2 określających, iż dopuszczalna wysokość budynków wynosi 12 m, co pozostaje w sprzeczności z § 13 ust. 2 regulującym zasady kształtowania zabudowy i określającym, iż wysokość budynków nie może przekroczyć 9,5 m.

Ponadto, podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Srokowo naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 115, § 116, § 146 i § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U Nr 100, poz. 908). W § 5 tiret piąte uchwały, Rada Gminy zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy w sposób odmienny niż czyni to ww. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 475/13). Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, określa intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, podczas gdy zgodnie z kwestionowaną uchwałą pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy należy rozumieć jako stosunek powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wyznaczone w planie wskaźniki intensywności zabudowy na podstawie definicji ustawowej i uchwalonej, odniosą inny skutek w zagospodarowywanej przestrzeni. Jeżeli kwestie ustalone w planie miejscowym zostały już kompleksowo uregulowane w aktach wyższego rzędu, to określenie w nim tejże materii w sposób odmienny, należy pojmować jako modyfikację aktów wyższego rzędu. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca, stanowi naruszenie 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 (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). Ponadto, jakiegokolwiek inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/Gl 522/09).

Rada Gminy Srokowo naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym między innymi maksymalną wysokość zabudowy i gabaryty obiektów, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej. Z uwagi na treść § 26, dla terenów oznaczonych symbolem **ZN**, na których dopuszczono realizację obiektów takich jak: altanki, zadaszenia, stacja transformatorowa i inne bliżej nieokreślone urządzenia infrastruktury technicznej, należało w myśl ww. wymogu ustawowego, określić podstawowe i niezbędne parametry kształtujące niniejszą zabudowę.

Następnie Rada Gminy naruszyła zasady sporządzenia planu miejscowego poprzez niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do art. 15 ust. 1 ww. ustawy wójt 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:

1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;

2) zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;

3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie uzasadnienia. Jak wynika z analizy dokumentacji planistycznej, na potrzeby kwestionowanej uchwały sporządzono niekompletne uzasadnienie – nie odniesiono się do kwestii zgodności z wynikami analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym oraz nie podano numeru i daty podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

Rada Gminy Srokowo naruszyła również zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez błędne sprowadzenie dyspozycji ustawowej w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy, wyłącznie do budynków. Ustalenia § 5 **tiret ósme** oraz § 27, § 28, § 29, § 30 dla terenów przewidzianych pod zabudowę kubaturową, oznaczonych w planie symbolami **1 MU – 7 MU, 1 MUT – 2 MUT, 1 MR, 1 MUP – 2 MUP**, w związku z dopuszczeniem innych obiektów budowlanych (§ 15 ust. 2) oraz ustaloną definicją wysokości zabudowy (§ 5 **tiret ósme**), wskazują na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (patrz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) poprzez błędne sprowadzenie dyspozycji ustawowej jedynie do budynków, podczas gdy zabudowa jest pojęciem szerszym i dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Tak sformułowane ustalenia nie spełniają powyższych wymogów ustawowych, albowiem nie określają maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w judykaturze.

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 zmianami) obiektami budowlanymi są budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych. Trudno zatem uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trawle 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 (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. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn.akt: II OSK 2196/13).

Ponadto, Rada Gminy Srokowo naruszyła tryb sporządzenia planu miejscowego poprzez niezamieszczenie w dokumentacji planistycznej opinii Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej o projekcie planu. Zgodnie z art. 17 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt występuje między innymi o opinię o projekcie planu miejscowego do gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, a dalej wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu.

Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się z:

1) uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) ogłoszenia prasowego i obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których wzór określa załącznik nr 2 do rozporządzenia, wraz z dowodami ich ogłoszenia;

3) zawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których wzór określa załącznik nr 3 do rozporządzenia, wraz z dowodami doręczenia;

4) wykazu wniosków złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego wzór określa załącznik nr 4 do rozporządzenia;

5) rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia wniosków, o których mowa w pkt 4;

6) wykazu materiałów planistycznych, o których mowa w § 10 ust. 1, wraz z wnioskami wynikającymi z ich analizy;

7) wykazu materiałów planistycznych, o których mowa w § 10 ust. 2;

8) prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

9) dowodów przekazania projektu planu miejscowego do zaopiniowania i uzgodnień;

10) wykazu opinii do projektu planu miejscowego, którego wzór określa załącznik nr 5 do rozporządzenia;

11) wykazu uzgodnień projektu planu miejscowego, którego wzór określa załącznik nr 6 do rozporządzenia;

12) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

13) prognozy oddziaływania na środowisko;

14) ogłoszenia prasowego i obwieszczenia o wyłożeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, których wzór określa załącznik nr 7 do rozporządzenia, wraz z dowodami ich ogłoszenia;

15) protokołu z dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu miejscowego rozwiązaniami, którego wzór określa załącznik nr 8 do rozporządzenia;

16) wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, którego wzór określa załącznik nr 9 do rozporządzenia;

17) rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;

18) dowodów potwierdzających czynności ponawiane w związku z uwzględnieniem uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego;

19) uchwały rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego, o której mowa w art. 20 ust.1 ustawy, wraz z załącznikami i uzasadnieniem;

20) informacji o składzie zespołu autorskiego projektu planu wraz z aktualnym zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

W przedmiotowej uchwale, której integralną częścią jest dokumentacja prac planistycznych, brak jest dowodu skutecznego przekazania przedmiotowego projektu planu miejscowego do zaopiniowania komisji urbanistyczno-architektonicznej (brak dowodu doręczenia). Do wykazu opinii nie dołączono również opinii rzeczowej komisji.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, za niezgodne z prawem należy uznać poniższe postanowienia :

- § 8 ust. 3 oraz § 30 ust. 3 – ustalenia dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem **MR** – „Wielkość i rodzaj produkcji zwierzęcej nie może stwarzać uciążliwości dla zabudowy mieszkalnej, w związku z tym wyklucza się realizację obiektów produkcyjnych hodowli zwierzęcej.” oraz „Z uwagi na sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej wyklucza się realizację obiektów produkcyjnych hodowli zwierzęcej.” – które stanowią o przekroczeniu przez gminę granic władztwa planistycznego.

- § 20 ust. 1 – „W zakresie zaopatrzenia w ciepło ustala się: zaopatrzenie w ciepło projektowanej zabudowy z indywidualnych kotłowni gazowych lub olejowych, również ze wspomaganie energią odnawialną, lub innych źródeł niskoemisyjnych.”, ust. 2 – „Ustala się konieczność dostosowania źródeł ciepła spalających paliwa stałe do wymogów aktualnych norm ochrony środowiska.”- powyższe ustalenia kwestionowanej uchwały skutkują nierównym traktowaniem podmiotów gospodarczych, ale przede wszystkim stanowią o naruszeniu kompetencji innych organów, w tym przypadku sejmiku województwa. Ustawa Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.), w art. 96 ust. 1, pozwala na wprowadzenie zakazów i ograniczeń w tym zakresie, ale w formie uchwały sejmiku województwa, a nie uchwały rady gminy. Żaden z przepisów ustawy nie nadaje radzie gminy takich kompetencji.

- § 31 ust. 1 – „(...) renty planistycznej” - terminologia niezgodna z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem ustawa posługuje się zwrotem „opłata planistyczna”,

- § 31 ust. 2 – „W związku z ustaleniem, o którym mowa w ust. 1 w przypadku, gdy właściciel zbywał będzie nieruchomość w okresie 5 lat od uchwalenia planu, Wójt będzie pobierał opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.” - ustalenie powyższe stanowi modyfikację art. 36 ust. 4 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 (wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt. II OSK 124/11, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 07.09.2011 r. sygn. akt. II SA/Rz 455/11).

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. Przedmiotowa uchwała łamie tę zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów po spełnieniu określonych warunków itp. przez różne podmioty biorące udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym (wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, wyrok WSA w Krakowie sygn. II SA/Kr 1148/07 oraz WSA z dnia 16 listopada 2009 r. II SA/GI 522/09).

Podkreślić należy, że 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). Kwestionowana uchwała Rady Gminy Srokowo tego wymogu nie spełnia.

W związku z powyższym, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski