



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 5 sierpnia 2015 r.

Poz. 2893

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.221.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 31 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz.594 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XI/60/2015 Rady Gminy w Kozłowie z dnia 24 czerwca 2015r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Kamionki i Dziurdziewo gmina Kozłowo, **w części dotyczącej:**

- § 7 pkt 4,
- § 8 pkt 1 lit. e) i f),
- § 13 pkt 3,
- § 14 pkt 2, pkt 6 lit .b), pkt 7 lit. c), pkt 8 lit. c), pkt 10 lit. d), e), pkt 12 lit. b),
- § 18 ust. 6,
- § 25 ust. 2 pkt 3,
- § 27 ust. 2 pkt 7,
- § 28 ust. 2 pkt 2,
- § 29 ust. 2 pkt 2,
- § 30 ust. 2 pkt 3,
- § 31 ust. 2 pkt 2,
- § 32 ust. 2 pkt 3.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Kozłowo, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), podjęła uchwałę o której mowa na wstępie.

Przedmiotem badanej uchwały jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Kamionki i Dziurdziewo gmina Kozłowo .

Z analizy badanej uchwały wraz z załącznikami i przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, wynika iż;

Zapisy § 7 pkt 4 uchwały o brzmieniu „dopuszcza się wycinkę pojedynczych drzew w alei lipowej w przypadku braku technicznych możliwości realizacji zjazdów;” oraz zapisy § 30 ust. 2 pkt 3, § 31 ust. 2 pkt 2, § 32 ust. 2 pkt 3 o treści „dopuszcza się wycinkę drzew w przypadku lokalizacji nowych zjazdów, przebudowy istniejących, remontów, przebudowy dróg” regulują kwestie, których miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego nie powinien rozstrzygać. Powołane przepisy uchwały wykraczają poza zakres przysługującego Radzie Gminy władztwa planistycznego, określonego w art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem 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. W przyznanej tym przepisem kompetencji do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, dróg gminnych, czy infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma jednak charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania. Gmina zatem 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.

W § 8 pkt 1 lit. e) oraz f) uchwały zawarto przepisy zgodnie z którymi „ustala się obowiązek wykonania sondażowych badań archeologicznych, poprzedzających inwestycje w obrębie nieruchomych zabytków archeologicznych;” (lit. e) oraz „ustala się obowiązek nadzoru archeologicznego dla liniowych inwestycji infrastruktury technicznej.” (lit.f) – co stanowi powtórzenie i modyfikację zapisów aktów wyższego rzędu. Jeżeli kwestie związane ze współdziałaniem organów w administracyjnym procesie budowlanym, związanym z zabytkiem lub innymi obiektami, 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 ( podobnie 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). Jakikolwiek bowiem inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego, uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej, za bezwzględnie niedopuszczalne (podobnie wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/GI 522/09).

W § 13 pkt 3 – jak wskazuje załącznik graficzny oraz § 21 ustaleń niniejszej uchwały wprowadzono błędne oznaczenia cyfrowe wymienionych terenów elementarnych – zamiast 55 U-K, 46ZC-C, 47ZC-N, powinno być kolejno: 54 U-K, 45ZC-C i 46ZC-N;

W § 14 pkt 2 uchwały zawarto przepis o treści: „na całym obszarze planu dopuszcza się lokalizację podziemnych obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej takich jak: światłowody, sieci elektroenergetyczne, wodociągowe, kanalizacyjne, melioracyjne, gazowe itp.”. Następnie w § 14 pkt 10 lit. d) i e) zawarto przepisy o treści: „dopuszcza się budowę, przebudowę i rozbudowę istniejącego układu elektroenergetycznego WN, SN i nn;” „dopuszcza się lokalizację kablowych linii elektroenergetycznych na całym obszarze opracowania planu;” oraz w § 14 pkt 12 lit. b) określono, iż „dopuszcza się budowę sieci gazowej”; Powołane przepisy naruszają § 4 pkt 9 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003, Nr 164, poz.1587), zgodnie z którym, „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”. Natomiast powołane wyżej zapisy § 14 uchwały takich zasad nie tworzą, natomiast dopuszczają lokalizację na całym obszarze planu budowę obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej określonych w § 14 uchwały.

W § 25 ust. 2 pkt 3 Rada Gminy określiła, iż na terenie dotyczącym lasów dopuszcza się budowę obiektów infrastruktury technicznej, tym samym przekroczyła granic władztwa planistycznego (podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 24.04.2009 r. sygn. IVSA/Wa 983/08); Ponadto, powołany przepis narusza przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych;

Następnie w § 14 pkt 6 lit. b) uchwały, wskazano, iż „dopuszcza się poza wewnętrznymi drogami dojazdowymi wyznaczonymi na rysunku planu, lokalizację dodatkowych wewnętrznych dróg, na klasach bonitacyjnych

IV-VI, których lokalizacja winna wynikać z potrzeb użytkowych właściciela poszczególnych terenów lub budowy i eksploatacji parku siłowni wiatrowych”; Powołany zapis uchwały stanowi przekroczenie przez Radę Gminy granic władztwa planistycznego, zawiera normy otwarte, a ze względu na występowanie w obszarze opracowania planu gruntów leśnych, narusza ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych;

Ponadto, w § 14 pkt 7 lit. c) uchwały Rada Gminy wskazała, iż „dopuszcza się zaopatrzenie w wodę do celów bytowych z indywidualnych źródeł wyłącznie w ramach zabudowy istniejącej”. W kontekście wyroku NSA z dnia 29 listopada 2013 r. (sygn. akt II OSK 1554/12) tak sformułowany zapis planu dopuszczający stosowanie indywidualnych rozwiązań w zakresie zaopatrzenia w wodę do czasu realizacji gminnej sieci wodociągowej tylko dla zabudowy istniejącej, stanowi naruszenie przepisów § 26 i 27 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) oraz art. 36 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r., poz. 469), ze względu na to, że nie można wykluczyć potrzeby wykonania indywidualnego ujęcia własnego wody na nowych działkach budowlanych w granicach niniejszego planu.

Następnie w § 14 pkt 8 lit. c) uchwały „dopuszcza się odprowadzenie ścieków do szczelnych zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe wyłącznie dla istniejącej zabudowy, do czasu realizacji gminnej sieci kanalizacyjnej”. Należy stwierdzić, iż tak sformułowany zapis planu, stanowi naruszenie przepisów wyższego rzędu tj. art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 26 rozporządzenia ministra infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Podobne stanowisko przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2013 r. sygn. akt II OSK 1554/12.

W § 18 ust. 6 uchwały Rada Gminy ustaliła dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolem RM podział na działki budowlane mniejsze niż 0,3000 ha. Z brzmienia zapisów uchwały dla tych terenów nie wynika, aby dotyczyły one działek gruntu, dla których art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), dopuszcza wydzielenie działek gruntu mniejszych niż 0,3000 ha. Tym samym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała narusza art. 93 ust. 2a ustawy. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyrok z dnia 15 maja 2009r. sygn. akt II SA/Ol 159/09 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 kwietnia 2008r. sygn. akt I SA/Wa 62/08.

W § 27 ust. 2 pkt 7 Rada uchwaliła, iż „ustala się możliwość przekroczenia linii rozgraniczających terenów siłowni wiatrowych przez śmigła”. Powyższe stanowi przekroczenie granic władztwa planistycznego - naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r. sygn. II OSK 2235/10 oraz wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012r. sygn. II OSK 2335/10);

W § 28 ust. 2 pkt 2 uchwały określono, iż „ustala się lokalizację GPZ (głównego punktu zasilającego)”, następnie w § 29 ust. 2 pkt 2 wskazano „lokalizację ujęcia wód podziemnych”- tym samym określono szczegółowe przeznaczenie terenu w planie, co stanowi przekroczenie władztwa planistycznego gminy, albowiem przeznaczają teren pod konkretny cel. Ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej nie powinny wskazywać precyzyjnie, jakiego rodzaju inwestycje mają być lokowane na poszczególnych terenach elementarnych. Tego rodzaju postanowienie planu, w sposób niebudzący wątpliwości, przekracza granice przysługującego gminie władztwa planistycznego (wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 r. sygn. II OSK 604/07). Szczegółowe przeznaczenie terenu w mpzp ze wskazaniem sposobu wykorzystania potencjalnych obiektów budowlanych przekracza tzw. władztwo planistyczne gminy. Taki zapis wkracza w kompetencje innych organów administracji publicznej lub innych podmiotów gospodarczych (np. budowlanych, środowiskowych, projektowych). Zapisy planu winny określać jedynie przeznaczenie terenu, jak w tym przypadku, tereny infrastruktury technicznej – elektroenergetyka oraz wodociągi (podobnie NSA w wyroku z dnia 7 maja 2008 r. II OSK 84/08).

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. Podobne stanowiska przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 07.09.2011 r. sygn. II SA/Rz 455/11).

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. 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 zapisów wskazanych powyżej, nie wypełnia podstawowych wymogów ustawowych, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu. Według niniejszych ustaleń dopuszczono, w całym obszarze opracowania planu, lokalizację na gruntach rolnych i leśnych bliżej nieokreślonych, bo niezdefiniowanych obiektów infrastruktury technicznej oraz ‘dodatkowych’ dróg wewnętrznych. Należy zatem stwierdzić, że kwestionowane 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 nadto doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Tego typu ustalenia powodują swojego rodzaju niepewność planistyczną, bo to którejdy ostatecznie będzie przebiegała infrastruktura zadecyduje inny podmiot (organ lub władający nieruchomością) w bliżej nieokreślonej procedurze. Mając na uwadze funkcję regulacyjną mpzp, jego charakter prawa powszechnie obowiązującego, do którego tworzenia mają zastosowanie zasady techniki prawodawczej, a także skutkujący m.in. tym, że plan miejscowy może stanowić 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 jednoznacznie 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. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 czerwca 2008r. sygn. akt: II SA/Kr 407/08.

Plan miejscowy, 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. Kwestionowane przepisy uchwały łamią tę zasadę wprowadzając przepisy otwarte, uzależniające sposób zagospodarowania terenów od późniejszych działań różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym. (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. sygn. IISA/G1 522/09).

W tym stanie rzeczy orzeczono jak na wstępie.

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

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Marian Podziewski