



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 21 marca 2013 r.

Poz. 1290

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.195.2013 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 14 marca 2013 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIX/240/13 Rady Gminy Działdowo z dnia 24 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Działdowo dla fragmentu wsi Burkat”

UZASADNIENIE

Uchwałą wskazaną na wstępie, powołując jako podstawę art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r., Nr 80, poz. 717; późn.zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Działdowo uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tutejszego organu w dniu 22 lutego 2013 r.

W trakcie badania legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził uchybienia stanowiące istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uzasadniając powyższe, wskazuję.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który to przepis określa obligatoryjną materię planu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; także: 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

Zgodnie z § 4 pkt 13) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy,

powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów.

W treści § 22 badanej uchwały, Rada stwierdziła, że nie zachodzi okoliczność, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i w konsekwencji – odstąpiła od ustalenia stawki procentowej opłaty służącej naliczaniu opłaty od wzrostu wartości nieruchomości.

Podnieść należy, że w ocenie organu nadzoru, stawka procentowa opłaty planistycznej powinna być ustalona przez Radę dla wszystkich terenów elementarnych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ani też organ wykonawczy, nie są kompetentne w zakresie szacowania wartości nieruchomości oraz decydowania czy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 6 października 2011 r., sygn.: II SA/Ol 690/11 - brak ustalenia stawki procentowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub ustalenie jej w wysokości 0%, stanowi naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy. Natomiast w wyroku z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. II SA/Wr 420/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że ponieważ określenie stawki procentowej stanowiącej podstawę do ustalenia opłaty planistycznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest elementem obligatoryjnym planu, to stwierdzenie określenia stawki procentowej opłaty planistycznej w wysokości 0% nawet dla niektórych tylko obszarów planu musi skutkować stwierdzeniem nieważności planu w całości. Sąd ten podkreślił, że pozostawienie w obrocie planu miejscowego, który nie zawiera jednego z obligatoryjnych elementów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznać należy za niedopuszczalne. Nie jest dopuszczalne stwierdzenie nieważności planu w części, jeżeli prowadziłoby to dezintegracji planu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jak argumentował sąd, jest źródłem praw i obowiązków określonych podmiotów i nawet wyrokiem sądu nie można doprowadzać do jego dezintegracji, stawiając pod znakiem zapytania możliwość stosowania w całości lub części (wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r., II OSK 1865/08).

Organ nadzoru podziela w/w poglądy judykatury.

Niezależnie od powyższego, wbrew treści zapisu uchwały stwierdzającego, iż zmiany planu nie naruszają ustaleń studium, w ocenie organu nadzoru brak jest podstaw do pozytywnego potwierdzenia podstawowej przesłanki decydującej o prawidłowości podjętej przez Radę Gminy Działdowo uchwały.

Ustalenia studium, przyjętego na mocy uchwały nr XLIII/321/10 z dnia 7 stycznia 2010 r., w obszarze objętym opracowaniem planu nie przewidują realizacji sieci elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV – oznaczonej w planie symbolem EE110kV. Ustalenia graficzne studium nie wskazują przebiegu przez ten obszar, tego rodzaju infrastruktury technicznej – inwestycji celu publicznego o znaczeniu co najmniej lokalnym.

Stosownie do treści art. 10 ust. 2 pkt. 5, 6 i 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w studium określa się w szczególności, między innymi, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym lub o znaczeniu ponadlokalnym. Według zapisów § 4 ust.1 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w *sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) projekt studium powinien zawierać rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie bez znaczenie pozostaje, że przedmiotowa inwestycja ma na celu odprowadzenie energii elektrycznej wytworzonej w farmie elektrowni wiatrowych, które nie zostały wskazane na załączniku graficznym aktualnie obowiązującego studium gminy. Tym samym przyczyniło się to konsekwentnie do nieoznaczenia w nim również sieci elektroenergetycznej będącej przedmiotem opracowania niniejszego planu.

Skoro zarówno plan miejscowy jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy plan nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej planu i studium (tak NSA w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r. II OSK 34/08, także WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 21 czerwca 2011 r. sygn.. II SA/Ol 294/11).

Ponad powyższe, zastrzeżenia w zakresie legalności budzą dalsze zapisy planistyczne:

- § 4 ust.10
- § 6 ust. 7
- § 7 ust. 2 pkt 2 i 3
- § 7 ust. 4 pkt 2
- § 8 ust. 1 - w części dotyczącej sformułowania: „(...) Prace ziemne podczas realizacji inwestycji na obszarach występowania stanowisk archeologicznych wymagają przeprowadzenia w ich trakcie badań archeologicznych. Inwestycje na tych obszarach wymagają odpowiednich, zgodnych z przepisami szczególnymi, decyzji Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, lub organu służby ochrony zabytków właściwego rejonowo zgodnie z aktualnym stanem prawnym.”
- § 8 ust. 2 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) W przypadku odkrycia w trakcie robót budowlanych przedmiotów co do których istnieje przypuszczenie, iż są one zabytkami, należy postępować zgodnie z przepisami szczególnymi.”
- § 9 ust. 6 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) w uzgodnieniu z ich zarządcą. Dopuszcza się możliwość realizacji infrastruktury technicznej na terenach o innym przeznaczeniu, pod warunkiem zachowania innych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych w uzgodnieniu z właścicielem gruntu.”
- § 9 ust. 7 pkt. 2 i 3 oraz § 10 ust. 4 pkt. 3 - między innymi z uwagi możliwość naruszenia przepisów ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*
- § 10 ust. 4 pkt. 4 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) która stanowi niezbędny element infrastruktury technicznej do przesyłania energii wyprodukowanej w Farmie Wiatrowej zlokalizowanej w okolicach miejscowości Skurpie do Głównego Punktu Zasilania (GPZ) na terenie miasta Działdowo;”
- § 11 ust. 3 lit. b) - między innymi z uwagi na możliwość naruszenia przepisów ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*
- § 11 ust. 3 lit. c) – w części dotyczącej sformułowania: „(...) która stanowi niezbędny element infrastruktury technicznej do przesyłania energii wyprodukowanej w Farmie Wiatrowej zlokalizowanej w okolicach miejscowości Skurpie do Głównego Punktu Zasilania (GPZ) na terenie miasta Działdowo;”
- § 13 ust. 2 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) Wszelkie działania w bezpośrednim sąsiedztwie cieków wodnych, urządzeń melioracyjnych i urządzeń drenarskich (drenaż użytków rolnych) oraz robót związane z ich przebudową, przykryciem, przekroczeniem drogami lub liniowymi urządzeniami infrastruktury technicznej, należy przeprowadzić w porozumieniu i na warunkach Zarządu Melioracji prowadzącego ewidencję urządzeń melioracyjnych i Rejonowego Zarządu spółek wodnych w Działdowie utrzymującego urządzenia melioracji wodnej;”
- § 15 ust. 3 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) Lokalizacja urządzeń w pobliżu projektowanych obwodnic (50 m od skraju rezerwowanego pasa pod obwodnicę), wymaga każdorazowo uzgodnienia z zarządcą drogi. Dla prowadzenia prawidłowej polityki lokalizacyjnej, należy sporządzić koncepcję projektowanej obwodnicy uściślającej trasy przebiegu wraz z szerokością rezerwowanego pasa terenu łącznie ze skrzyżowaniami.”
- § 15 ust.4 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) w uzgodnieniu z zarządcą drogi”
- § 16 ust. 2 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) W uzgodnieniu, z właściwym zarządcą drogi, (...)”
- § 18 ust. 2 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) po uzgodnieniu indywidualnych przypadków z przedsiębiorstwem energetycznym”
- § 18 ust. 3 – w części dotyczącej sformułowania: „Obszar opracowania planu obejmuje trasę przebiegu projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia która stanowi niezbędny element uzbrojenia terenu do przesyłania energii wyprodukowanej w Farmie Wiatrowej zlokalizowanej w okolicach miejscowości Skurpie, gmina Płońska do Głównego Punktu Zasilania (GPZ) na terenie miasta Działdowo, będącego własnością Energa Operator pod warunkiem.”
- § 18 ust. 4 - między innymi z uwagi na możliwość naruszenia przepisów ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*

- § 18 ust. 5 – w części dotyczącej sformułowania: „(...) według potrzeb zarządcy sieci.”
- § 19 ust. 3
- § 20 ust. 3

Kwestionując powyższe zapisy podnieść należy, że władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Rada nie może scedować swoich uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać innym podmiotom kompetencji do określenia zasad planistycznych. Rada gminy nie może także upoważniać kogokolwiek do decydowania czy określone (projektowane) rozwiązania inwestycyjne odpowiadają ustalonym przez nią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasadom (tak m.in. NSA w wyroku 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 (tak m.in. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 września 2007 r. sygn. II SA/Kr 559/07, WSA w Krakowie w sprawie sygn. II SA/Kr 1148/07, WSA w Gliwicach, w wyroku z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. IISA/Gl 522/09, także rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 4 kwietnia 2012 r. znak: IFIII.4131.26.12, Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 marca 2012 r. znak: LEX-I.4131.14.2012.MZ1).

Badana uchwała łamie powołaną zasadę wprowadzając szereg przepisów otwartych, uzależniających sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii uzgodnień, zgód, warunków itp. różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym.

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 (tak m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 września 2011 r. sygn. II SA/Wr 479/11, także NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98).

Ponadto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może regulować kwestii prawnych w zakresie umów cywilnoprawnych pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego – pomiędzy gestorem sieci a inwestorem.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ujmowane być mają w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. Plan miejscowy nie jest zatem aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, bądź potencjalnych inwestorów. Zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji o charakterze informacyjnym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (tak też m.in. NSA w wyroku z dnia 2 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 2096/10).

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Marian Podziewski