



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 kwietnia 2013 r.

Poz. 1542

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-4131.241.2013 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2013 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVI/171/13 Rady Gminy Dywity z dnia 18 lutego 2013 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego obszar na wschód od drogi krajowej nr 51 w obrębach geodezyjnych Spręcowo i Sętał gmina Dywity.

UZASADNIENIE:

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Dywity powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r, poz. 647 ze zm.) uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego obszar na wschód od drogi krajowej nr 51 w obrębach geodezyjnych Spręcowo i Sętał gmina Dywity zwany dalej planem.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała w sposób rażący narusza obowiązujący porządek prawny.

W myśl aktualnie obowiązującego art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu m.in., że nie narusza on ustaleń studium.

Wskazać jednak należy, że Rada Gminy Dywity podejmując zaskarżoną uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 u.z.p. w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji tego unormowania wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r., Nr 130, poz. 871) zmieniającej m.in. ustawę z dniem 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 u.z.p poprzez zastąpienie wyrażenia „zgodności planu ze studium” słowami „nie narusza ustaleń studium”. Na mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej - do procedur planistycznych nie zakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Wskazać należy, że rozpoczęcie procedury planistycznej w przedmiotowej sprawie miało miejsce w dniu 15 listopada 2007 r., kiedy to Rada Gminy Dywity podjęła uchwałę Nr XIII/81/07 w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego obszar na wschód od drogi krajowej nr 51 w obrębach geodezyjnych Spręcowo i Sętał.

W świetle powyższego uchwalony plan miejscowy winien być nie tylko spójny, ale musi być zgodny z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, czyli z uchwałą Nr XXXVI/244/06 Rady Gminy Dywity z dnia 11 lipca 2006 roku w sprawie uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity. Okoliczność ta stanowi istotną dyrektywę dla wykładni przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, w myśl którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych i wskazuje na ścisłe wiązanie kwalifikacją poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczeniem.

Z przedstawionej do nadzoru dokumentacji planistycznej wynika, iż brak jest podstaw do pozytywnego potwierdzenia podstawowej przesłanki decydującej o prawidłowości podjętej przez Radę Gminy Dywity

przedmiotowej uchwały, to jest zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity.

W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego niezgodność przedmiotowej uchwały ze studium polega na tym, że tereny oznaczone symbolami U.06 – tereny zabudowy usługowej oraz tereny urządzeń infrastruktury technicznej z dopuszczeniem alternatywnego przeznaczenia jako tereny zabudowy usługowej - TI/U, nie zostały wskazane w studium gminy, jako tereny przeznaczone do pełnienia takiej funkcji.

Ponadto, przy tak sformułowanych ustaleniach § 8 badanej uchwały, dla terenów oznaczonych w planie symbolami: U.01, U.02, U.03, U.04, U.05, U.06, U.07, U.08, TI/U.01, P.01, P.02, P.03, P.04 możliwe jest posadowienie obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium określa się w szczególności obszary rozmieszczenia takich obiektów handlowych. Obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Nadto przedmiotowa uchwała nie wypełnia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2007 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl tych przepisów wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Stosownie zaś do art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Tymczasem § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały zakłada, iż nie wyznacza się terenów wymagających przeprowadzenia procedury scalania i podziału.

W myśl art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis ten, stanowi uregulowanie szczególne względem cytowanych zapisów ustawy o samorządzie gminnym i ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Zauważyć tu należy, iż większym rygoryzmem nacechowane jest naruszenie zasad sporządzania planu. O ile bowiem naruszenie trybu sporządzania planu może stanowić podstawę nieważności uchwały tylko wówczas, gdy jest istotne, to przy naruszeniu zasad ich sporządzania, każde naruszenie wywołuje skutek nieważności uchwały, uznawane jest więc za rażące naruszenie prawa (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 294/11).

Niezgodność przedmiotowej uchwały ze studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i przesądza o konieczności wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Zauważyć ponadto należy, że Rada uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu obejmującego w, niektórymi postanowieniami rażąco naruszyła prawo.

Zgodnie z art. 17 pkt 7 lit. d) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt uzgadnia projekt planu m.in. z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć istotny wpływ na ruch drogowy lub samą drogę. Z analizy dokumentacji planistycznej wynika, iż Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad postanowieniem z dnia 2 marca 2011 roku, znak: GDDKiA-O/OL-P-5-bs-439-33/11 uzgodnił projekt miejscowego planu pod warunkiem umieszczenia m.in. w ustaleniach tekstowych (w § 8 - dla terenu oznaczonego symbolem KD.01) zapisu dotyczącego rozwiązań komunikacyjnych (pkt 2 postanowienia). Wójt przedkładając Radzie projekt planu do uchwalenia nie uwzględnił stanowiska organu uzgadniającego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.) przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ust. 2 tego artykułu przewiduje konieczność uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne przez organ wykonawczy gminy, winien być dokonany po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, co wynika z art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z postanowieniami § 8 (dla terenów oznaczonych symbolami ZN i R) i § 7 ust. 4 pkt 4 uchwały w przypadku tych terenów możliwa jest na nich

budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dodatkowo w przypadku terenów ZN również komunikacyjnej, co oznacza w przypadku realizacji pewnych inwestycji konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, którą jak wskazano wyżej uzyskuje się jedynie w toku procedury sporządzania planu miejscowego, a zatem naruszono cytowane przepisy.

Uznać trzeba również, że szereg przepisów uchwały w związku z przekroczeniem władztwa planistycznego jest wadliwych, tzn. § 6 ust. 2 pkt 1, § 7 ust. 2 pkt 5, § 7 ust. 4 pkt 3, § 7 ust. 4 pkt 8 lit. b), d), e), f), pkt 9, pkt 11 lit. b) gdyż poprzez odwołanie do określonych w w/w przepisach do projektów budowlanych, czy konieczności uzyskania opinii przy sporządzaniu projektu, scedowano na inne podmioty uprawnienia należące do organu stanowiącego gminy. W myśl art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Stwierdzić należy, że 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. 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. Uchwała Rady Gminy Dywity poprzez w/w przepisy łamie tę zasadę wprowadzając szereg przepisów otwartych, uzależniających sposób zagospodarowania terenów od późniejszych projektów budowlanych, czy opinii, itp. różnych podmiotów biorących udział w procesie realizacyjnym, inwestycyjnym. (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 14 września 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 559/07 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 16 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 522/09). Nadto, 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, jak to uczyniła Rada Gminy Dywity w § 7 ust. 3 pkt 2, 3, 4 uchwały, 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 (vide: 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 (vide: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. II SA/Gl 522/09).

Podsumowując opisane powyżej uchybienia przesądzą o konieczności wyeliminowania w/w uchwały z obrotu prawnego.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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