



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 6 marca 2024 r.

Poz. 1440

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.95.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 lutego 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr LVIII/414/2024 Rady Gminy Sorkwity z dnia 26 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zabudowy lotniskowej lub rekreacji indywidualnej w miejscowości Zyndaki gmina Sorkwity”.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Sorkwity, powołując się art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu zabudowy lotniskowej lub rekreacji indywidualnej w miejscowości Zyndaki gmina Sorkwity.

Dokumentacja formalno-prawna dotycząca uchwały Nr LVIII/414/2024 została przekazana Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 30 stycznia 2024 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.

Zauważyć w tym miejscu należy, że cytowane brzmienie ww. przepisów zostało wprowadzone ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688). Art. 66 ust. 2 tejże nowelizacji zakłada, że do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Gminy Sorkwity uchwałą Nr XXXII/232/2021 z dnia 22 września 2021 r. przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej i rekreacji indywidualnej w miejscowości Zyndaki, gmina Sorkwity.

Oznacza to, że zastosowanie muszą mieć w tym przypadku wcześniejsze przepisy, w tym art. 20 - stanowiący, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Badając nienaruszenie ustaleń studium organ stanowiący musi uwzględnić treść art. 9 ust. 4 ww. ustawy, w myśl którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz art. 15 ust. 1, zakładającego, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem.

Cytowane powyżej normy jednoznacznie wskazują, że postanowienia planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianych w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 października 2023 r., sygn. akt II SA/Po 886/22).

Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 684/22).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać uchwałę Nr XL/332/2014 Rady Gminy Sorkwity z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sorkwity, przewiduje, że obszar opracowania przedmiotowego planu miejscowego sklasyfikowany został w strefie polityki przestrzennej o dominującej funkcji turystyczno-wypoczynkowej, w obszarze oznaczonym symbolem Tw – „... obszar o dominującej funkcji turystycznej - pñ. gminy” (opis zawarty w Legendzie części graficznej Studium).

Podkreślić jednak trzeba, że same predyspozycje rozwoju danej funkcji nie przesądzają o możliwości kierunkowego rozwoju funkcji w dowolnym miejscu tejże strefy i obszaru. Z metodologii ustaleń graficznych studium wynika, że w każdej ze stref podzielonych na większe obszary, wyznaczono tereny rozwojowe w kierunku danej funkcji – „Tereny zurbanizowane i predysponowane do urbanizacji”, w tym „tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej, tereny zabudowy działalności gospodarczej, tereny o funkcji turystycznej i rekreacyjnej”.

Oznacza to, że tylko na obszarach wskazanych w studium, jako rozwojowe w kierunku funkcji zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej uchwalany plan może zakładać takie przeznaczenie terenu.

Dodać ponadto należy, że ustalenia tekstowe studium również jednoznacznie regulują kwestie zagospodarowania przestrzennego wewnątrz strefy i obszarów Tw stanowiąc:

- „... w granicach obszarów Tw, o których mowa w pkt 1.3.4., wyodrębnia się tereny:
- nad jeziorem Trzcinnno: teren skupionej zabudowy wsi Burszewo,
- nad Jeziorem Kiersztanowskim: teren skupionej zabudowy wsi Gizewo, teren istniejących usług turystyczno-rekreacyjnych, teren istniejącego siedliska rolniczego z planowanym rozwojem usług turystyczno-rekreacyjnych oraz teren proponowany do rozwoju zabudowy letniskowej,
- nad Jeziorem Warpuńskie, Zyndackie: teren skupionej zabudowy wsi Warpuny –Zyndaki,
- nad jeziorem Jelmuń teren skupionej zabudowy wsi Choszczewo i Jelmuń.

określając, poza wynikającymi z przepisów prawa, następujące zasady i kierunki zagospodarowania:

- 1) stworzenie możliwości do przedłużenia szlaku turystyki wodnej ze wsi Warpuny; w ramach skupionej zabudowy wsi znalezienie rezerw do realizacji usług turystycznych związanych z ewentualnym przedłużeniem szlaku,
- 2) zalesienie słabych gleb po przeciwnej stronie jezior Zyndaki – Warpuńskie, rozważenie możliwości wprowadzenia w projektowane struktury leśne niewielkiej ilości domków letniskowych czy pensjonatów;

zalesienie będzie możliwe do realizacji jeżeli przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wykaze brak negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

- 3) w granicach skupionej zabudowy wsi wyznaczonych na rysunku studium dopuszcza się lokalizację nowej zabudowy jednorodzinnej, pensjonatowej, usługowej, letniskowej i zagrodowej oraz obiektów drobnej wytwórczości i rzemiosła nieuciążliwych dla środowiska.”

W ocenie organu nadzoru, w niniejszym przypadku nie można uznać nienaruszalności ustaleń studium przez przedmiotową uchwałę, gdyż dla terenu oznaczonego symbolem: ML (teren zabudowy letniskowej lub zabudowy rekreacji indywidualnej) opisanego w § 14 uchwały Nr LVIII/414/2024, określono odmienne przeznaczenie terenów od wskazanych w studium kierunków rozwoju funkcji.

Powyższy teren nie został wskazany w studium, jako rozwojowy w kierunku funkcji zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, ani w żadnym innym kierunku, który uzasadniałby przeznaczenie terenu ustalone w kwestionowanym planie miejscowym. A także nie znajduje się, jak mówi o tym ww. pkt 3 ustaleń tekstowych studium „w granicach skupionej zabudowy wsi”, ani w granicach zwartej zabudowy wsi, która została wrysowana w części graficznej studium.

Na marginesie dodać trzeba, że obszar opracowania przedmiotowego planu według oznaczeń graficznych studium znajduje się jedynie w granicach „obowiązującego planu miejscowego”. Wskazać wobec tego trzeba, że uchwała Rady Gminy Sorkwity Nr XXVII/175/05 z dnia 25 sierpnia 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 23 września 2005 r. Nr 132, poz. 1598), również nie przewiduje rozwiązań wprowadzonych kwestionowaną uchwałą, ustala bowiem dla terenu objętego ww. zmianą planu miejscowego przeznaczenie pod zieleń chronioną i leśną z zakazem zabudowy.

W zaistniałej sytuacji zdaniem organu nadzoru doszło zatem do znaczącej, zmiany kierunków zagospodarowania tej części terenu (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 296/15).

W myśl art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne 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.

Nienaruszalność kierunków zagospodarowania przestrzennego, określonych w studium, przez ustalenia planu miejscowego stanowi ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie - stosownie do art. 28 ust. 1 ww. ustawy - powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Wprawdzie studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego i nie jest aktem prawa miejscowego, to będąc aktem planistycznym gminy określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

Wskazać ponadto trzeba, że Rada Gminy Sorkwity naruszyła również art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ten sposób, że uchybiono zakazom określonym uchwałą Nr XXXIII/727/2017 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezior Legińsko-Mrągowskich (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r., poz. 415).

W myśl § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr XXXIII/727/2017 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezior Legińsko-Mrągowskich (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r., poz. 415), wprowadza się zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od:

- a) linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych,
- b) zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 389 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne - z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Zgodnie z § 5 ust. 7 uchwały Nr XXXIII/727/2017 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, nie dotyczy:

- 1) innych niż rzeki cieków naturalnych w rozumieniu art. 16 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne;
- 2) terenów rekreacji w formie bulwarów, parków, terenów zieleni wraz z infrastrukturą techniczną i obiektami małej architektury położonych w granicach administracyjnych miast;
- 3) obszarów zwartej zabudowy miast i wsi w granicach określonych w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku obszarów, dla których obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które uchwalono przed dniem 15 stycznia 2009 r., tj. przed dniem wejścia w życie Rozporządzenia Nr 159 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezior Legińsko-Mrągowskich (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. Nr 201, poz. 3151) i w którym nie określono granic zwartej zabudowy miasta lub wsi, również obszarów wskazanych w obowiązującym studium jako tereny zabudowane;
- 4) uzupełnień zabudowy pod warunkiem wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów zgodnie z linią występującą na działkach przyległych;
- 5) siedlisk rolniczych - w zakresie uzupełnienia istniejącej zabudowy zagrodowej o obiekty służące do prowadzenia gospodarstwa rolnego, w tym obiekty służące agroturystyce, pod warunkiem nie zmniejszania dotychczasowej odległości zabudowy od brzegów wód;
- 6) obiektów budowlanych niezbędnych do pełnienia funkcji plaż, kąpielisk i przystani na wyznaczanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenach dostępu do wód publicznych oraz realizacji infrastruktury technicznej na potrzeby tych terenów;
- 7) ścieżek rowerowych, ciągów pieszych oraz związanych z nimi: infrastruktury technicznej i obiektów małej architektury służących utrzymaniu porządku;
- 8) ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących:
 - a) w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały,
 - lub
 - b) w dniu 15 stycznia 2009 r., tj. w dniu wejścia w życie Rozporządzenia Nr 159 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezior Legińsko-Mrągowskich (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. Nr 201, poz. 3151);
- 9) realizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, którą wydano po uzgodnieniu z właściwym organem ochrony przyrody i która stała się ostateczna przed dniem 15 stycznia 2009 r., tj. przed dniem wejścia w życie Rozporządzenia Nr 159 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezior Legińsko-Mrągowskich (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. Nr 201, poz. 3151).

Obszar opracowania przedmiotowego planu miejscowego w całości znajduje się w granicach obszaru chronionego krajobrazu w pasie szerokości 100 metrów od linii brzegowej jeziora Zyndackiego.

Mając na uwadze ustaloną w planie miejscowym klasę przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1ML (teren zabudowy lotniskowej lub zabudowy rekreacji indywidualnej), a przy tym ustaloną maksymalną wielkość powierzchni zabudowy do powierzchni działki, która w tym przypadku umożliwia posadowienie obiektu budowlanego o powierzchni ok. 180 m², ewidentnie stanowi o naruszeniu ww. zakazu.

Podkreślić trzeba, że żadne z ww. odstępstw nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

Istniejąca zabudowa nie mogła powstać legalnie również z uwagi na obowiązujący na ww. obszarze miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, czyli uchwałę Nr XXVII/175/05 Rady Gminy w Sorkwicach z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej w m. Zyndaki, gmina Sorkwity (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 23 września 2005 r., Nr 132, poz. 1598), w którym także ustalono zakaz jakiegokolwiek zabudowy. Dodać trzeba, że w takim przypadku, również nie mogło być mowy o budowie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Tym samym, od daty wejścia w życie ww. uchwały Nr XXVII/175/05, objęty kwestionowanym obecnie aktem teren mógł być przeznaczony jedynie pod zielen chronioną, a także leśną i obowiązywał na nim zakaz zabudowy.

Podsumowując powyższe wskazać trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być zgodny z zasadami i celami utworzenia danej formy ochrony przyrody i tym samym nie może naruszać zakazów obowiązujących w granicach obszaru chronionego przyrodniczo i krajobrazowo, w tym przypadku Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezior Legińsko-Mrągowskich. Naruszenie ww. norm prawa również skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr LVIII/414/2024 w całości.

W związku z powyższym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski