



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 7 lutego 2024 r.

Poz. 1012

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.64.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Świątajno Nr LI/333/23 z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Świątajno, w części wsi Borki.

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do tutejszego organu w dniu 8 stycznia 2024 r., powołując się na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej w dalszej części ustawą, po stwierdzeniu że plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świątajno, uchwalonego uchwałą Nr XII/52/15 Rady Gminy Świątajno w dniu 30 września 2015 r., Rada Gminy Świątajno uchwaliła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Świątajno w części wsi Borki.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały doszło do naruszenia - w sposób istotny - zasad oraz trybu sporządzania miejscowego planu.

Na wstępie należy wskazać, iż w dniu 24 września 2023 r. weszły w życie niektóre przepisy 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). Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 2 tej ustawy "do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium:

- a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub
- b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium".

Według stanu na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały w gminie Świątajno nie uchwalono planu ogólnego. W tej sytuacji, w myśl wyżej powołanego art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, ustawodawca nakazuje stosowanie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy. w brzmieniu sprzed dnia wejścia w życie nowelizacji. Artykuł 15 ust. 1 ustawy stanowi, że "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, wraz z uzasadnieniem (...)". Ponadto, na mocy art. 20 ust. 1 ustawy "plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...)". Oznacza to, że podjęta przez Radę Gminy Świątajno uchwała Nr LI/333/23 nie może naruszać ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świętajno. Ponadto, stosownie do ust. 3 pkt 4 ww. art. 67 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw, przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Z przekazanej dokumentacji planistycznej do uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa na wstępie wynika, iż brak jest podstaw do pozytywnego potwierdzenia podstawowej przesłanki decydującej o prawidłowości podjętej przez Radę Gminy Świętajno uchwały, to jest nienaruszalności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świętajno.

Zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 4 ustawy, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 ustawy 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.

Ustalenia planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć, a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Analiza obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świętajno oraz ich zestawienie z ustaleniami uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przytoczone w jej wstępie stwierdzenie o nienaruszalności tegoż studium nie odpowiada stanowi faktycznemu.

Według załącznika graficznego studium obszar opracowania przedmiotowego planu miejscowego sklasyfikowany został w strefie polityki przestrzennej oznaczonej symbolem I - obejmującej tereny w centralnej części gminy o wyróżniających się walorach środowiska przyrodniczego i znaczących wartościach rolniczych, leśnych i krajoznawczych z predyspozycjami rozwoju funkcji rekreacyjno-turystycznej. Niemniej jednak same predyspozycje rozwoju danej funkcji nie przesądzają o możliwości kierunkowego rozwoju funkcji w dowolnym miejscu tejże strefy. Dlatego też, jak wynika z metodologii ustaleń graficznych studium w każdej ze stref wyznaczono tereny rozwojowe w kierunku danej funkcji - potencjalnego przeznaczenia w przyszłym planie miejscowym. W niniejszym przypadku naruszenia ustaleń studium w zakresie kwestionowanej uchwały polegają przede wszystkim na tym, że dla terenów oznaczonych symbolami: ML (teren zabudowy rekreacji indywidualnej) opisanych w § 15 oraz MN (teren zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej) opisanych w § 17, określono odmienne przeznaczenie terenów od wskazanych kierunków rozwoju funkcji. Powyższe tereny nie zostały wskazane w części graficznej studium, jako rozwojowe w kierunku funkcji zabudowy mieszkaniowo-usługowej z dopuszczeniem rekreacji indywidualnej, ani w żadnym innym kierunku, który uzasadniałby przeznaczenie terenu ustalone w kwestionowanym planie miejscowym.

Doszło zatem do znaczącej, na dużej powierzchni, zmiany kierunków zagospodarowania części tego terenu, co powoduje, że stwierdzenie o nienaruszalności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Świętajno jest niezgodne ze stanem faktycznym, co w konsekwencji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 296/15, który stwierdził, iż: „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego dla konkretnego obszaru w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć a uchybienie zasadzie, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

W myśl art. 19 ust. 1 ustawy, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Zgodnie z art. 17 pkt. 6 lit. b) tiret drugi ustawy, wójt uzgadnia projekt planu, między innymi z regionalnym

dyrektorem ochrony środowiska w przypadku określonym w art. 23 ust. 5 i art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.).

W oparciu o przedstawioną dokumentację planistyczną oraz otrzymane dokumenty z Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska delegatura w Elku, projekt planu miejscowego ostatecznie uzgodniony w lipcu 2023 r. przez Naczelnika Wydziału Spraw Terenowych II - działającego z upoważnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, różni się od ustaleń kwestionowanej uchwały. Różnice ujawniają się w ustaleniach:

- § 4,
- § 5,
- § 13 ust. 3,
- § 16 (w uchwale) a § 17 (w projekcie) - dla terenu oznaczonego symbolem R,
- § 17 (w uchwale) a § 18 (w projekcie) - dla terenu oznaczonego symbolem MN,
- § 18 (w uchwale) a § 19 (w projekcie) - dla terenu oznaczonego symbolem ZL,
- § 19 (w uchwale) a § 20 (w projekcie) - dla terenu oznaczonego symbolem WS,
- § 20 (w uchwale) a § 21 (w projekcie) - dla terenu oznaczonego symbolem ZN.

Z uwagi na to, że wprowadzone w wyniku uzgodnień zmiany dotyczą ustaleń w obszarze chronionego krajobrazu oraz Natura 2000, należało uzyskać powtórne uzgodnienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie oraz dokonać ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

Powyższe uchybienie, w świetle art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, w § 2 ust. 5 uchwały, rada zawarła definicje pojęć używanych w jej treści. W pkt tego postanowienia, zdefiniowano pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy w sposób odmienny niż wynika to z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do czego rada nie była uprawniona. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy określa intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, podczas gdy kwestionowana uchwała definiuje wskaźnik intensywności zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej wszystkich budynków na działce w odniesieniu 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 przestrzeni zagospodarowywanej.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok: WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. sygn. akt: II SA/Wr 475/13, WSA w Olsztynie z dnia 7 lipca 2015 r. sygn. akt: II SA/Ol 490/15 oraz z dnia 20 sierpnia 2015 r. sygn. akt: II SA/Ol 508/15).

Wskazane wyżej działanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez wprowadzenie do uchwały ustaleń modyfikujących postanowienia aktu wyższego rzędu - naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 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).

Należy podkreślić, iż regulowanie kwestii w sposób odmienny niż to uczynił ustawodawca stanowi istotne 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 (w oparciu o 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 ). Należy również wskazać, iż kwestia zgodności legalnych definicji z definicjami zawartymi w akcie prawa miejscowego oraz zakres ich stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10, w którym stwierdzono, że: „Relację między aktem prawa miejscowego, a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna

z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane”. Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, "Definicje legalne w prawie polskim", "Studia Iuridica" 2005, t. 44, s. 215-216) zgodnie z którą: „definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.”

Stosownie do art. 15 ustawy, projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną, natomiast art. 20 ustawy stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna załącznik do uchwały. Niezgodność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Niezgodność pomiędzy tymi elementami uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, również narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2021 r. Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404), który stanowi, że „Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”

Rozbieżności części tekstowej uchwalonej zmiany do planu miejscowego z ustaleniami na załączniku graficznym, ujawniają się w § 11 uchwały - według części tekstowej plan w szczególności ogranicza użytkowanie i zagospodarowywanie terenów znajdujących się w obszarze prawdopodobieństwa szczególnego zagrożenia powodzią o  $p=1\%$  (tj. średnio raz na 100 lat) oraz  $p=10\%$  (tj. średnio raz na 10 lat) zgodnie z przepisami odrębnymi, natomiast załącznik graficzny nie obrazuje w pełni tego ustalenia. W części graficznej planu ustalono w formie oznaczenia informacyjnego i zalecenia - „obszar prawdopodobieństwa wystąpienia wód zalewowych jeziora Łażno”, podczas gdy wymogi ustawowe narzucają konieczność wskazania granic i oznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. A zatem w tym przypadku wymagają dwóch odrębnych oznaczeń graficznych - obszaru szczególnego zagrożenia powodzią  $p=1\%$  i obszaru szczególnego zagrożenia powodzią  $p=10\%$ .

W kwestionowanej uchwale nie ujawniono prawidłowo obu stref, o których mowa w części tekstowej.

Powyższe narusza zasady sporządzenia planu miejscowego poprzez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z jej rysunkiem, a także ustaleń tekstowych i graficznych wzajemnie ze sobą niezgodnych; naruszenie art. 16 pkt 34 ustawy Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.) - ustalenia graficzne planu niezgodne z terminologią niniejszej ustawy, a ponadto nienależyte wypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, który stwierdził, iż: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.” Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym stwierdził, że: „Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy, a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Dodatkowo należy wskazać, iż z analizy dokumentacji planistycznej wynika, iż dla Kwestionowanej uchwały sporządzono niekompletne uzasadnienie. Nie podano numeru i daty podjęcia przez Radę Gminy Świętajno stosownej uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

Stosownie do art. 15 ust. 1 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, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania;
- 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Z powyższego przepisu wynika obowiązek do stałego monitorowania i aktualizowania procesów planistycznych w gminie. W tym celu konieczne jest podjęcie uchwały, o której mowa w art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy podkreślić, iż od ustanowienia obowiązku ustawowego w tym zakresie, Rada Gminy Świętajno (aktualnie trwa kolejna kadencja) nie podjęła stosownej uchwały, a wójt nie dokonał rzeczzonej analizy. Ponadto w uzasadnieniu do uchwały nie przedstawiono sposobu uwzględnienia uniwersalnego projektowania, o którym mowa w pkt 2 ww. przepisu.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń przy procedowaniu kwestionowanej uchwały (naruszenia trybu sporządzania planu) oraz naruszenia w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego dużej powierzchni, stosownie do treści art. 28 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części, zaistniała konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

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