

Olsztyn, dnia 16 stycznia 2023 r.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI



PN.4131.59.2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr LXIII/462/2022 z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Gołdapi między ulicami : Stadionową i Ustronie.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tutejszego organu w dniu 16 grudnia 2022 r., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503 z późn.zm.), Rada Miejska w Gołdapi, uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy.

W treści uchwały stwierdzono, że ww. plan miejscowy, nie narusza ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Gołdapi Nr LIX/436/2022 z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap.

Uchwała podjęta została w dniu 29 listopada 2022 r. Dokumentacja prac planistycznych wraz z kwestionowaną uchwałą, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 16 grudnia 2022 r. Jednocześnie, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 2 grudnia 2022 r., znak: PN.4131.420.2022, Wojewoda Warmińsko – Mazurski, stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Gołdapi Nr LIX/436/2022 z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Gołdap. Rozstrzygnięcie nadzorcze, doręczone zostało organom gminy w dniu 7 grudnia 2022 r. Skarga na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze, nie wpłynęła do organu nadzoru.

Przedmiotowa zmiana studium miała istotny wpływ na kształt badanego planu, gdyż polegała w szczególności na zmianie kierunków rozwoju (tereny wielofunkcyjne o wysokiej intensywności) w granicach jego opracowania. Zatem bez tejże zmiany studium, nie można było stwierdzić nienaruszalności jego ustaleń w zakresie uchwalonego planu.

Mając na uwadze okoliczności prawne, wedle których akt nadzoru wojewody wywołuje skutek ex tunc, przyjąć należy, że w dacie podejmowania uchwały Nr LXIII/462/2022, obowiązujące na terenie miasta i gminy Gołdap ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obowiązywały w kształcie aktualnym sprzed dnia wejścia w życie uchwały Nr LIX/436/2022 z dnia 26 września 2022 r. Analiza tego studium, w zestawieniu z ustaleniami badanego planu, prowadzi do wniosku, że

przytoczone na wstępie uchwały stwierdzenie o nienaruszalności studium oraz zamieszczony na załączniku graficznym wyrys, zdaniem organu nadzoru, nie odpowiadają stanowi faktycznemu.

W konsekwencji – uchwalony w dniu 29 listopada 2022 r. plan zagospodarowania przestrzennego, nie może być uznany za nienaruszający ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podjęta uchwała, w sposób istotny narusza zatem przepisy art. 20 ust. 1, art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Ponad powyższe, w toku badania kwestionowanego planu, stwierdzono naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a przy tym - przekroczenie granic władztwa planistycznego oraz niewypełnienie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 4a ww. ustawy.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003, Nr 164, poz. 1587), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać między innymi określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Uchwalony plan, jak wynika z treści § 12 pkt 2 i 3, § 15 pkt 2, § 16 pkt 2) uchwały, nie określa linii rozgraniczających dopuszczonych do realizacji dróg wewnętrznych. W przepisach uchwały stwierdzono, że „dopuszcza się lokalizowanie dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu”, a także - bliżej nieokreślonych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (wedle § 13 pkt 1 uchwały - „dopuszcza się budowę nowej oraz przebudowę i rozbudowę istniejącej sieci infrastruktury technicznej, z zachowaniem przepisów odrębnych”). Dodatkowo, w ustaleniach planu, nie uściślono przebiegu ogólnodostępnego ciągu pieszego (§ 6 pkt 2 uchwały), co oznacza, że nie wskazano lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu) tego ciągu.

Rozstrzygnięcie ww. kwestii, przesunięto na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów.

Stosownie do treści przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w planie miejscowym rozróżnia się tereny komunikacji (drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne) od terenów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, techniczno-produkcyjnej. Tereny te, z uwagi na odmienne przeznaczenie, powinny być rozgraniczone linią i stanowić teren wyodrębniony. Zatem tak określone przeznaczenie, jak to ma miejsce w przedłożonym planie, stanowi o nierozgraniczeniu funkcji terenów i może na etapie procesu realizacyjnego rodzić konflikty przestrzenne (w szczególności społeczne), a tym samym naruszać ład przestrzenny. Ustanowienie kwestionowanych przepisów, powoduje dodatkowo naruszenie władztwa planistycznego, gdyż doprowadza do scedowania uprawnień w zakresie ustalania przeznaczenia terenów na rzecz innych podmiotów (realizujących czynności na etapie procesu budowlanego), podczas gdy uprawnienie takie przysługują jedynie radzie gminy.

Tak sformułowane ustalenia, rodzą jednocześnie dowolność, a przez to i trudności interpretacyjne np. dla organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Podkreślić należy, że przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego, wspólnie z regulacjami ustawowymi stanowią podstawę do dekodowania norm prawnych, podlegających konkretyzacji w ramach procesów stosowania prawa. Ustalenia planu, uprawniające do ingerencji w sferę prawną osób będących adresatami działań administracji, powinny być redagowane w sposób czytelny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (tak m.in. WSA w Krakowie, w wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn.: II SA/Kr 407/08).

Władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona jednakże 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 (tak m.in. NSA w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 124/11, WSA w Rzeszowie, w wyroku z dnia 7 września 2011 r., sygn. II SA/Rz 455/11).

Wskazać należy, że brak jednoznacznego ustalenia sposobu przebiegu układu komunikacyjnego z jednoczesnym ustaleniem przeznaczenia w formie nieoznaczonych dróg wewnętrznych i niewyodrębnienie z terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej powoduje, że może on zostać poprowadzony w sposób dowolny, a zarazem z pominięciem procedury zmiany planu miejscowego. Takie scedowanie uprawnień powoduje przekroczenie przez gminę granic władztwa planistycznego. Ustalenia dokonane przez Radę Gminy powodują niepewność planistyczną, sprawiając, że o ostatecznym przebiegu drogi może zdecydować inny podmiot i to w nieokreślonej procedurze.

Na marginesie wskazać należy, że w przypadku badanego planu doszło do niewłaściwego zastosowania przepisu art. 67a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1916).

Zgodnie z art. 67a ust. 1 organy właściwe do sporządzania projektów aktów, o których mowa w ust. 2, tworzą oraz prowadzą, w tym aktualizują i udostępniają, zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r., poz. 214 z późn.zm.).

W przedmiotowym przypadku, dane o obiektach przestrzennych (metadane infrastruktury informacji przestrzennej) są niepoprawne lub niekompletne względem wymogów określonych w ww. rozporządzeniu, w tym między innymi:

1) w obiekcie Dokument formalny zamieszczono wyrażenie dotyczące uchwały o uchwaleniu niniejszego aktu, w tym jedno z łączy (adres URI) prowadzi do tejże uchwały, która formalnie nie weszła jeszcze w życie;

2) w obiekcie Rysunek Aktu Planowania Przestrzennego łączy (adres URI) prowadzi do pliku .tif, który nie został przycięty do granic obszaru opracowania planu;

3) w obiekcie Rysunek Aktu Planowania Przestrzennego brakuje łączy (adresu URI), pod którym dostępna jest odrębnie legenda rysunku.

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.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Gołdapi
- Burmistrz Gołdapi



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki