



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 października 2017 r.

Poz. 4065

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.290.2017 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 9 października 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz.446 z późn. zm.), stwierdzam nieważność **§ 8 uchwały Nr XXXV/4/2017 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 30 sierpnia 2017 r.**, w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowo - terenów mieszkaniowo-usługowych uchwalonego uchwałą Nr XLII/5/2006 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowo-terenów mieszkaniowo-usługowych, **w części odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem UM.01, w części odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem UM.02 w zakresie sformułowania „lub zamiennie” oraz załącznika graficznego Nr 1a.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w zw. z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę o której mowa na wstępie. Przedmiotem podjętej uchwały jest wprowadzenie zmian do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa – terenów mieszkaniowo-usługowych.

Zgodnie art. 3 ust. 1 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. W przyznanej tym przepisem kompetencji do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, a także gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej, na mocy powołanego przepisu, nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania.

Zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wójt (burmistrz albo prezydent miasta) sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ww. ustawy, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed podjęciem

uchwały wójt (burmistrz albo prezydent miasta) wykonuje analizy dotyczące m.in. stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Stosownie do art. 15 ust. 1 ww. ustawy, 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.

W myśl art. 20 ust. 1 ww. ustawy, rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Z powołanych przepisów wynika, iż chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą mieć określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogą prowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianych w uchwalonym studium, czy też je wykluczyć, a uchybienie zasadzie, wynikającej z art. 9 ust. 4 ww. ustawy, iż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności, w całości lub części uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych –m.in. w wyroku NSA z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt: II OSK 296/15.

W literaturze oraz judykaturze podkreśla się, że plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych studium. Ustalenia miejscowych planów nie mogą bowiem powodować uszczerbku dla realizacji na terenie objętym planem funkcji przewidzianych w studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane (por. NSA wyroku z dnia 19 maja 2011 r. sygn. akt: II OSK 466/11, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010, sygn. akt: II SA/Go 493/10).

W § 8 uchwały, Rada określając szczegółowe ustalenia, dotyczące poszczególnych terenów elementarnych, odnoszące się do zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem UM.01 – tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowo postanowiła, iż obszar ten zostanie przeznaczony w zakresie podstawowym na zabudowę usługową i mieszkaniową (usługi nieuciążliwe) realizowaną łącznie lub zamiennie, jako przeznaczenie uzupełniające dopuściła budynek gospodarczo-garażowy, małą architekturę, parkingi i infrastrukturę techniczną.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa, przyjętym uchwałą Nr XLIII/4/2006, zmienionym uchwałą Nr XXXII/2/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa - teren objęty planem, w części wyżej wymienionej (teren o symbolu UM.01), został sklasyfikowany w obszarze funkcjonalnym o przeważającej funkcji turystyczno-wypoczynkowej i jako teren predysponowany do pełnienia funkcji przyrodniczej z ograniczonym zagospodarowaniem.

Powyższe przeznaczenie terenu wynika z rysunków studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa, stanowiących załącznik Nr 2 do ww. uchwały, w sprawie zmiany studium (...), rysunek Nr 1– załącznik graficzny Nr 1 uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego.

W części tekstowej studium, stanowiącej załącznik Nr 1 do ww. uchwały w sprawie zmiany studium (...), części 2 KIERUNKI, w rozdziale 1 – Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów - (str. 5 i 6), ustalono, iż:

Obszary funkcjonalne składające się na strukturę i kierunki zagospodarowania przestrzennego Mrągowa, przedstawiono na rysunku Kierunków zagospodarowania przestrzennego, załącznik Nr 1. Są to następujące obszary:

- a) obszary koncentracji usług ogólnomiejskich,
- b) obszary o przeważającej funkcji mieszkaniowo – usługowej (istniejące i planowane),
- c) obszary o przeważającej funkcji przemysłowo – składowej (istniejące i planowane),

- d) obszary o przeważającej funkcji turystyczno-wypoczynkowej (istniejące i planowane),
- e) obszary wód otwartych (istniejące).

Zasadą planistyczną, obowiązującą na poszczególnych obszarach funkcjonalnych, jest wzmocnienie funkcji dominujących: ogólnomiejskiej, mieszkaniowo-usługowej, przemysłowo-składowej, turystyczno-wypoczynkowej. Pierwsze trzy rodzaje obszarów obejmują swoim zasięgiem tereny o miejskich cechach organizacji przestrzennej zagospodarowania i miejskim standardzie, fizjonomii oraz funkcjach zabudowy, wyposażone są w układ komunikacyjny o cechach miejskich i uzbrojone w odpowiednie ciągi infrastruktury technicznej zapewniający możliwość dalszego inwestowania w zgodzie z warunkami otoczenia. Jedynie obszary o przeważającej funkcji turystyczno-wypoczynkowej to tereny o cechach krajobrazu otwartego, w przewadze przyrodniczo czynne, zagospodarowane i użytkowane ekstensywnie - niezabudowane, lub z zabudową w formie rozproszonej albo luźnych zgrupowań o cechach podmiejskich. Obszary wód otwartych stanowią dopełnienie pozostałych obszarów i pełnią szczególną rolę w połączeniu z obszarami o przeważającej funkcji turystyczno-wypoczynkowej.

W przedmiotowej regulacji zawarto wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a mianowicie, w rozdziale 2. - Zakres i ograniczenia zmian oraz wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w pkt 4 postanowiono, iż:

- dla obszarów o funkcji turystyczno-wypoczynkowej i zieleni zakłada się przeznaczenie terenów na realizację i utrzymanie funkcji z zakresu turystyki, sportu i rekreacji oraz innych funkcji usługowych i funkcji mieszkaniowych w formach niekolidujących z podstawowym przeznaczeniem tych terenów.

W §8 uchwały, dotyczącym terenu zabudowy usługowo- mieszkaniowej, oznaczonego symbolem UM.02, Rada uchwalając miejscowy plan, postanowiła, iż zabudowa usług turystycznych (usługi nieuciążliwe) i mieszkaniowa będą realizowane łącznie lub zamiennie.

Użyte w powołanym zapisie sformułowanie: „lub zamiennie”, wskazuje na możliwość zabudowy obiektami usług turystycznych (usługi nieuciążliwe) i mieszkaniowej zamiennie, tj. dopuszcza zagospodarowanie tych terenów poprzez realizację tylko jednej z funkcji np. tylko zabudowę mieszkaniową lub tylko zabudowę usług turystycznych. To powoduje, iż na obszarze o przeważającej funkcji turystyczno-wypoczynkowej i terenu predysponowanego do pełnienia funkcji przyrodniczej z ograniczonym zagospodarowaniem, przewidzianym w Studium (...), obszar objęty planem może przyjąć funkcję mieszkaniową, jako przeważającą, co pozostaje w sprzeczności z przeznaczeniem podstawowym przewidzianym w Studium (...) i założonymi wytycznymi do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powołanymi wyżej.

Z powyższego wynika, iż uchwalona zmiana do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej: terenu oznaczonego symbolem UM.01 oraz terenu oznaczonego symbolem UM.02 w zakresie sformułowania „lub zamiennie” narusza ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa.

W związku z tym, iż Rada Miejska w Mrągowie, uchwalając zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwałą, o której mowa na wstępie dopuściła się naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowa, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego, a zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części, a za takie należy uznać kwestionowane postanowienia, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności zapisów uchwały, o których mowa w sentencji.

Z uwagi na to, iż załącznik Nr 1a do badanej uchwały, przedstawia graficznie teren oznaczony symbolem UM.01, zaistniała również konieczność stwierdzenia jego nieważności.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki