

UCHWAŁA NR .....  
RADY GMINY ELK  
z dnia ..... 2022 r.

w sprawie odmowy uzgodnienia projektu uchwały Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Elckiego.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021r. poz. 1098 z późn. zm.), Rada Gminy Elk uchwała, co następuje:

- §1. Postanawia się odmówić uzgodnienia projektu uchwały Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Elckiego z przyczyn wskazanych w załączniku do uchwały.
- § 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Elk.
- § 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy Elk  
*Bogdan Jurczyk*

Zgodnie z §37 ust. 3 Statutu Gminy Elk stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXI/218/2016 Rady Gminy Elk w sprawie Statutu Gminy Elk z dnia 26 sierpnia 2016 r. (Dz. Urz. Woj. War-Maz. z 2016.poz.3741), projekt uchwały trafił do:

- 1) Wójta Gminy.....  
2) pracownika merytorycznego..... *I. Ryszka*  
3) Radcy Prawnego..... *ok*  
4) Skarbnika jeżeli dotyczy to spraw finansowych .....  
5) Przewodniczącego Komisji .....  
6) na sesję Rady Gminy .....



**PROJEKT**  
**Załącznik do uchwały Nr .....**  
**Rady Gminy Ełk**  
**z dnia ..... 2022r.**

Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, działając zgodnie z postanowieniami art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016r. poz. 2134 z późn. zm.), wnioskiem znak: OŚ-PE.7122.61.2017 z dnia 9.08.2017r. (data wpływu do tut. urzędu: 14.08.2017r.) przesłał do uzgodnienia projekt uchwały Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Ełckiego.

Zgodnie z powołanymi przepisami prawa, Rada gminy może odmówić uzgodnienia projektu uchwały w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić.

Rada Gminy Ełk, uchwałą nr L/357/2017 z dnia 13 września 2017r. postanawiała odmówić uzgodnienia przedstawionego projektu uchwały z uwagi na zapis §5 ust. 7 pkt 3 tej uchwały, którego przyjęcie w przedstawionym brzmieniu spowoduje ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ełk.

Na postanowienie Rady Gminy Ełk, zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, złożyło Województwo Warmińsko-Mazurskie. Postanowieniem z dnia 14 marca 2018r. znak: SKO.61.58.217 Kolegium stwierdziło niedopuszczalność zażalenia. Na postanowienie SKO, Województwo Warmińsko-Mazurskie złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który to wyrokiem z dnia 05 czerwca 2018r. sygn.. akt II SAOI 334/18 uchylił zaskarżone postanowienie Kolegium. Od wskazanego wyroku, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie wniosło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2021r. sygn.. akt III OSK 303/21 oddalił skargę. W tym stanie rzeczy Kolegium rozpatrzyło zażalenie Województwa Warmińsko-Mazurskiego na postanowienie Rady Gminy Ełk w sprawie odmowy uzgodnienia uchwały Sejmiku w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Ełckiego i postanowieniem z dnia 15.11.2021r. znak: SKO.61.36.2021 uchyliło w całości postanowienie będące przedmiotem zażalenia i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W swym rozstrzygnięciu Kolegium wskazało, że odmowa uzgodnienia projektu uchwały może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy przyjęcie tej uchwały prowadziłoby do ograniczenia możliwości rozwojowych gminy, wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Kolegium odmowa uzgodnienia uchwały dopuszczalna jest wyłącznie po przeprowadzeniu przez Radę Gminy Ełk analizy wpływu postanowień uchwały na możliwości rozwojowe gminy i jednoznacznym wskazaniu w jaki sposób uchwała sejmiku zagrozi rozwojowi gminy.

Rada Gminy Ełk postanawia ponownie odmówić uzgodnienia przedstawionego projektu uchwały z uwagi na zapisy §5 ust. 7 pkt 3 i 4 oraz § 5 ust. 1 pkt 2) z tej uchwały, którego przyjęcie w przedstawionym brzmieniu spowoduje ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ełk.

Według ww. zapisu, zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100m od linii rzecz, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych(...) nie dotyczy 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 (...), w którym nie określono granic zwartej zabudowy miasta lub wsi, również obszarów wskazanych w obowiązującym studium jako tereny zabudowane.

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ełk, uchwalone uchwałą Rady Gminy Ełk Nr XXXII/207/2001 z dnia 30.XI.2001r. z późn. zm., nie zawiera wskazanych w ww. projekcie uchwały oznaczeń określonych ściśle jako: „zwarta zabudowa wsi” oraz „tereny zabudowane”. Natomiast na rysunku nr 2 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ełk: Kierunki zagospodarowania przestrzennego - polityka przestrzenna wśród formy użytkowania terenów wyodrębniono oznaczenia określone jako: „Obszary

wielofunkcyjnej zabudowy wsi”, „Tereny istniejącej lub realizowanej zabudowy”, a także „Tereny zabudowy usługowej”, „Tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej i usługowej”.

W konsekwencji, powyższe odstępstwo **nie będzie miało zastosowania dla terenów znajdujących się w granicach gminy Elk**, co nie pozostaje bez znaczenia dla jej rozwoju z uwagi na występujące uwarunkowania ekofizjograficzne tj. wysoki wskaźnik lesistości i jeziorności (ponad 40 jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych i cieków).

Ponadto prowadzi to do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów mających nieruchomości w obrębie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Ełckiego, położonych na obszarze różnych gmin, w zależności od interpretacji brzmienia przepisów Studium, a przez to do naruszenia zasady równości i niedatowanej ingerencji w prawo własności.

W celu przedstawienia swego stanowiska w formie kwalifikowanej, na co wskazuje rozstrzygnięcie NSA oraz Kolegium w tej sprawie, tut. organ przeprowadził analizę decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy z powodu niezgodności planowanej inwestycji z zapisami aktualnie obowiązującej uchwały nr VII/126/11 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 maja 2011r., w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Ełckiego (Dz.Urz. Woj. Warm.-Maz. Nr 74, poz. 1295, z dnia 14.06.2011r.), w którym obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych (...). Do analizy przyjęto postępowania, gdzie teren objęty wnioskiem położony jest na obszarach zabudowanych, określonych w studium, gdzie zgodnie z założeniami proponowanego zapisu uchwały, zakaz obowiązywać nie powinien. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie nie uzgadnia projektów decyzji o warunkach zabudowy dla obszarów wyznaczonych w studium gminy Elk jako tereny zabudowane, uznając, że nie są to obszary zwartej zabudowy miast i wsi w granicach określonych w obowiązujących studiach, w związku z czym odstępstwo od zakazu nie może zostać zastosowane. Z poniższej tabeli wynika, że na terenie gminy zostało wydanych aż 29 decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy tylko z tego powodu, że RDOŚ nie uznał odstępstwa od ww. zakazu z powodu interpretacji zapisów studium.

L.p.	Obszar Geodezyjny	Nr działki	Rodzaj inwestycji	Nr decyzji	Data wydania	Stanowisko RDOŚ
1	Sajzy	107/8	budynek mieszkalny jednorodzinny	122/2011	13.09.2011	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
2	Bartosze	7/14	budynek socjalno-gospodarczy	123/2011	13.09.2011	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
3	Piaski	8/4	budynek mieszkalny jednorodzinny z infrastrukturą	146/2011	30.09.2011	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
4	Sordachy	20/2	budynek mieszkalny jednorodzinny z garażem	154/2011	02.11.2011	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
5	Sajzy	99/28	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	60/2012	06.04.2012	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
6	Bartosze	16/2	budynek stacji wodno-turystycznej, budynek gospodarczo-socjalny	113/2012	14.08.2012	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
7	Mrozy wielkie	14/65	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	143/2012	24.08.2012	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
8	Bartosze	3/2	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	198/2012	03.12.2012	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
9	Lepaki	93 i 94	budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego i budynku garażowego	112/2013	17.07.2013	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
10	Nowa Wieś	116/29	budynek	131/2013	11.09.2013	Odmowa – inwestycja

	Etcka		mieszkalno-usługowy			niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
11	Płociczno	44/2	budynek mieszkalny jednorodzinny	131/2013	11.09.2013	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
12	Płociczno	38/6	budynek mieszkalny jednorodzinny, budynek gospodarczo-garażowy	82/2014	03.07.2014	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
13	Sajzy	107/6	Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego z wbudowanym garażem	34/2015	25.03.2015	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
14	Bienie	32/37	Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	215/2015	25.11.2015	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
15	Bienie	35	Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	216/2015	25.11.2015	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
16	Mrozy Wielkie	14/11	Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	217/2015	25.11.2015	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
17	Straduny	155/3	Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem w bryle budynku	38/2017	23.02.2017	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
18	Piaski	8/4	Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych	218/2017	27.09.2017	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
19	Piaski	7/4	Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych	219/2017	02.10.2017	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
20	Koziki	30/20	budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych	40/2018	08.02.2018	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
21	Koziki	30/21	budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych	41/2018	08.02.2018	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
22	Nowa Wieś Etcka	116/38	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	199/2018	07.06.2018	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
23	Barany	15/20	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	200/2018	07.06.2018	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
24	Sajzy	99/24	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	211/2018	11.06.2018	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
25	Barany	15/19	budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego	375/2018	05.12.2018	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
26	Przytuły	37/23	budowa trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych	122/2019	20.05.2019	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
27	Przytuły	37/25	budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych	123/2019	20.05.2019	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku
28	Sajzy	107/11	budowa budynku mieszkalnego	261/2019	03.09.2019	Odmowa – inwestycja niezgodna z§5 ust. 1 pkt

dhp

2

			jednorodzinnego			7 ww. Uchwały sejmiku
29	Bartosze	13/19 i 13/20	rozbudowa i przebudowa istniejącej altany wraz ze zmianą sposobu jej użytkowania na budynek mieszkalny jednorodzinny	330/2021	23.06.2021	Odmowa – inwestycja niezgodna z §5 ust. 1 pkt 7 ww. Uchwały sejmiku

Idąc w rozważaniach dalej, potencjalny inwestor, zainteresowany realizacją jakiegokolwiek inwestycji, mając do wyboru tereny znajdujące się na obszarze Gminy Ełk albo gminy, w której odstępstwa od zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100m od linii rzecz, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych(...), wynikające z projektu uchwały sejmiku będą miały zastosowanie, naturalnie wybierze te tereny, gdzie będzie mógł swą inwestycję zrealizować. Będzie to ewidentnie ograniczenie możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium. Gmina Ełk zostanie pozbawiona nowego inwestora, a co za tym idzie, podatków, które uiści w gminie, miejsc pracy, które inwestycja może zapewnić mieszkańcom oraz promocji gminy.

Natomiast zgodnie z §5 ust. 7 pkt 4 przedłożonego projektu uchwały, zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100m od linii rzecz, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych(...) nie dotyczy uzupełnień zabudowy pod warunkiem wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy od brzegów zgodnie z linią występującą na działkach przyległych.

Przyjęcie użytego w analizowanym punkcie zapisu „działkach przyległych” bez doprecyzowania, iż dotyczy to przyległych działek budowlanych spowoduje ograniczenia możliwości rozwojowych gminy w stopniu nieproporcjonalnym do wartości jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić. Działka przyległa może bowiem być droga, teren kolejowy lub działka, na której zabudowa nie jest możliwa do zrealizowania z uwagi na jej parametry i cechy geometryczne, a wydzielona została zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami- na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub w celu regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Mając na uwadze powyższe, przyjęcie ww. zapisu w aktualnym brzmieniu uniemożliwi sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w celu uzupełnienia zabudowy.

Ponadto należy zauważyć, iż w aktualnym stanie prawnym, brak jest ustawowej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, nieprzekraczalna linia zabudowy jest granicą sytuowania zabudowy tylko od strony pasa drogowego i brak jest prawnie uzasadnionych względów do ustalania kilku linii zabudowy (w tym od brzegów jezior, rzek..).

Należy także zaznaczyć, iż linia brzegów wód nie jest tożsama z linią stanowiącą granicę działki ewidencyjnej cieków czy zbiornika wodnego, a organy gminy nie mają kompetencji, interesu prawnego ani faktycznego, które pozwalałyby mu ustalić tę linię brzegową. Skoro zatem nie można ściśle ustalić lokalizacji linii brzegowej, nie można także wyznaczyć linii zabudowy w sposób niebudzący wątpliwości.

W związku z tym, przyjęcie zapisu w przedłożonym do uzgodnienia brzmieniu spowoduje ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności.

Przedstawiony projekt uchwały sejmiku w § 5 ust. 1 pkt 2) zawiera zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie uzgadnia projektów decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, gdy teren objęty wnioskiem przekroczy 0,5 ha dla zabudowy mieszkaniowej (§3 ust. 1 pkt 55 ppkt b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 1839)), mimo zapisu w treści decyzji, że powierzchnia przekształcona nie przekroczy progu 0,5 ha. Taka praktyka i nadinterpretacja RDOŚ ogranicza prawo własności, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem to inwestor kształtuje swój wniosek i jeżeli oświadcza, że nie nastąpi przekształcenie gruntu na wskazanym obszarze, a co ma potwierdzenie w zapisach decyzji, organ wydający oraz organ uzgadniający decyzję winien taki zapis przyjąć za

oświadczenie woli. W ostatnich 5 latach takich odmów ze strony RDOŚ było około 20. Należy też wskazać, że stanowisko RDOŚ w kwestii przekroczenia progu 0,5 ha dla zabudowy mieszkaniowej ulega zmianom, mimo braku zmian w obowiązujących przepisach. Jeszcze 5 lat temu, zupełnie ingerował w tę kwestię i uzgadniał projekty decyzji bez żadnych uwag. Na chwilę obecną odmawia uzgodnienia, uzasadniając swą decyzję bliżej nie określoną „zmianą interpretacji” zapisów przepisów o obszarze chronionym. W ocenie tut. organu taka sytuacja jest nie do zaakceptowania, ponieważ godzi to w konstytucyjną zasadę ochrony własności i równości obywateli wobec przepisów prawa. Inwestor, który uzyskał warunki zabudowy kilka lat temu, na chwilę obecną, nie otrzyma decyzji pozytywnej, mimo braku zmian w przepisach. Przyjęcie tego zapisu bez doprecyzowania ww. kwestii doprowadzi do nierównego traktowania podmiotów mających nieruchomości na tym samym obszarze oraz do ich zróżnicowania sytuacji prawnej, pomimo braku zmian w obowiązujących przepisach. Ogranicza to możliwości rozwojowe gminy Ełk, z uwagi na fakt, że potencjalni inwestorzy, w obliczu ryzyka uzyskania decyzji odmownej dla swojego przedsięwzięcia, poszukają terenów o bardziej stabilnej sytuacji prawnej.

Należy zaznaczyć iż obecnie obowiązująca uchwała Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierza Ełckiego Nr VII/126/11 z 24.05.2011 r. z późn zm., zawiera tożsame ustalenia w kwestii odległości od zbiorników wodnych ich odstępstw oraz zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które, jak pokazuje szerokie orzecznictwo, budzą duże trudności interpretacyjne.

W świetle powyższych okoliczności, w opinii tutejszego organu, wprowadzenie ww. ustaleń spowoduje ograniczenia możliwości rozwojowych gminy wynikających z ustaleń studium w stopniu nieproporcjonalnym do wartości, jakie obszar chronionego krajobrazu ma chronić, a także naruszy zasadę równości podmiotów, która wymaga, by przez wprowadzenie określonych regulacji nie dochodziło do dyskryminacji określonego kręgu podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej.

W świetle powyższego negatywne stanowisko Rady Gminy Ełk jest uzasadnione.

Ełk, 14.04.2022r.  
Sporządziła: Izabela Ryszkiewicz  
Wydział Inwestycji i Planowania Przestrzennego  
tel. 87 619 45 30  
i.ryszkiewicz@elk.gmina.pl

Ełk, 14.04.2022r.  
Sprawdził: Sebastian Pyzalski  
Wydział Inwestycji i Planowania Przestrzennego  
tel. 87 619 45 36  
s.pyzalski@elk.gmina.pl

