



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 10 sierpnia 2016 r.

Poz. 2811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.168.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2016 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXII/167/2016 Rady Gminy Zarszyn z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Odrzechowa.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXII/167/2016 z dnia 29 czerwca 2016 r., Rada Gminy Zarszyn uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Odrzechowa.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezspornym jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi lex specialis wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

W przedmiotowej uchwale stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku zgodności planu z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zarszyn. W szczególności niezgodne z kierunkami wyznaczonymi w Studium są ustalenia planu dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami R 19 i R 24, gdyż w Studium, dla przedmiotowych terenów został wyznaczony kierunek pod budownictwo agroturystyczne i turystyczno-rekreacyjne, który nie został uwzględniony w niniejszym planie. Rozwiązania Studium winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie, nie ma natomiast uzasadnienia wykluczenia w planie wskazanego w Studium kierunku zagospodarowania terenu i zastąpienie go zupełnie innym, nie mającym odzwierciedlenia w ustaleniach Studium. Również niezgodne z ustaleniami Studium, jest przeznaczenie terenu, oznaczonego w planie symbolem MN 45 pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gdyż w Studium, wskazany teren nie jest położony w obszarze istniejącej lub potencjalnej zabudowy, która zlokalizowana jest wyłącznie po północnej stronie drogi wojewódzkiej nr 889.

Co więcej, niezgodne z ustaleniami Studium, jest ustalenie w planie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oraz dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, w ramach terenów oznaczonych w planie symbolem MN, powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż kolejno 40 i 30% powierzchni działki budowlanej, gdyż Studium (w rozdziale dotyczącym ustaleń szczegółowych dla obszarów funkcjonalnych) dla budownictwa mieszkaniowego nakazuje kształtowanie zabudowy z przewagą zieleni czynnej biologicznie do 70%, przy równoczesnym dążeniu do zachowania zieleni czynnej biologicznie na poziomie 70% pow. działki zabudowanej. Zatem ustalenie w planie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 40 i 30% powierzchni działki budowlanej, nie dąży do zachowania wskaźnika ustalonego w Studium, co więcej z ustaleń planu wynika, iż może go przekroczyć, co również będzie niezgodne z ustaleniami Studium. Analogicznie uwaga odnosi się do pozostałych terenów, wyznaczonych w planie pod budownictwo mieszkaniowe (zagrodowe, jednorodzinne i wielorodzinne).

Powyższe uchybienia stanowią naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz.778 z późn. zm.) i stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Naruszenie zgodności postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium nie może być traktowane jako naruszenie mniejszej wagi. Naruszenie to, stosownie do art. 28 ustawy, skutkuje nieważnością planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2485/12, Lex nr 1358507). Przypadkiem naruszenia ustaleń studium jest sytuacja, w której plan miejscowy nie przewiduje sposobu zagospodarowania przyjętego w studium, wykluczając w konsekwencji na danym terenie rodzaj zagospodarowania wprost ustalony w studium (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 595/11, Lex nr 1152565).

W związku z wprowadzonymi przez Wójta Gminy Zarszyn poprawkami do projektu planu, w zakresie ustalenia, dla terenów objętych planem, nieprzekraczalnych linii zabudowy od terenów dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolem KDW, zauważa się, iż w tekście uchwały zostały ustalone przedmiotowe nieprzekraczalne linie zabudowy, niemniej jednak nie zostały one wyznaczone na rysunku planu. Co więcej, wielokrotnie na rysunku planu wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od dróg oznaczonych na rysunku planu symbolami KDD, KDL i KDZ do linii bocznej, rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, np. dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami MN 41, MN 43, MN 46 wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od drogi oznaczonej symbolem KDZ 01 do linii bocznej, rozgraniczającej powyższe tereny od terenów dróg wewnętrznych (kolejno KDW 22, KDW 21, KDW 20), co sugeruje możliwość zabudowy bezpośrednio przy granicy terenów, oznaczonych symbolami KDW. Niemniej jednak, w ustaleniach planu dla terenów MN, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od dróg oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW, w odległości 4 m licząc od linii rozgraniczającej tereny oznaczone symbolem KDW i MN. Zatem ustalenia planu nie odpowiadają ustaleniom rysunku planu, co stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Powyższa uwaga odnosi się do wszystkich terenów objętych niniejszym planem, a przylegających do dróg wewnętrznych, oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW.

Zauważa się dodatkowo, iż dla terenu zabudowy usługowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem U 05 ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy od drogi oznaczonej symbolem KDL

w odległości 5m licząc od linii rozgraniczającej teren, tymczasem na rysunku planu linia ta została wyznaczona w odległości 4m od terenu drogi lokalnej, oznaczonego symbolem KDL 04.

Ponadto, dla terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, oznaczonego symbolem RU 02, ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy od dróg, oznaczonych na rysunku planu symbolami KDW, KDD i KDZ (§ 27 ust. 2 pkt 8), tymczasem z rysunku planu wynika, iż teren ten przylega do drogi oznaczonej symbolem KDD 12 i KDL 07. Zatem zbędnie ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy dla tego terenu od drogi oznaczonej symbolem KDW i KDZ, nie ustalono natomiast w tekście uchwały dla tego terenu, nieprzekraczalnej linii zabudowy od drogi oznaczonej symbolem KDL 07, którą oznaczono na rysunku planu, co narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dla terenu MN 30 ustalono obsługę komunikacyjną z drogi wewnętrznej KDW.zz 02 poprzez teren oznaczony symbolem MN.zz 01 (§ 56 pkt 5), niemniej jednak na rysunku planu brak jest terenu oznaczonego symbolem MN.zz 01. Zatem, teren oznaczony symbolem MN 30 nie ma zapewnionego dostępu do drogi publicznej.

W § 13 mowa jest o terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, oznaczonych na rysunku planu symbolem MW.zz, tymczasem w ust. 2, zawarto ustalenia „dla terenów wymienionych w § 12 ust. 1”, a więc dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolem MW. W związku z czym brak jest ustaleń dla terenów oznaczonych symbolem MW.zz, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei dla terenów MW uchwała wprowadza podwójne, różniące się od siebie ustalenia, co spowoduje trudności w korzystaniu z ustaleń planu lub całkowity brak możliwości zastosowania ustaleń planu. Analogicznie uwaga odnosi się do ustaleń § 22 ust. 2 niniejszej uchwały.

Powyższe uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Dodatkowo do przedmiotowej uchwały wnoszę następujące uwagi:

- 1) zauważa się, iż dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nie odnosi się do kwestii, o której mowa w art. 1 ust. 4 pkt 1 - 4 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1.MNu.zz 01-03, w § 15 ust. 2 pkt 4 lit. b, ustalono nieprzekraczalną linię zabudowy od dróg oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW, licząc od linii rozgraniczającej tereny oznaczone na rysunku planu symbolami KDW oraz RU; niemniej jednak z rysunku planu wynika, iż żaden z terenów, oznaczonych symbolem 1.MNu.zz, nie graniczy z terenem oznaczonym symbolem RU; analogicznie uwaga odnosi się do ustaleń dla terenów oznaczonych symbolem UT (§ 20 ust. 2 pkt 6 lit. a);
- 3) nieprawidłowe jest ustalenie wprowadzone w § 51, gdyż ustalono dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę mieszkaniowo-usługową, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę zagrodową oraz terenów rekreacyjno-wypoczynkowych; tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz.672), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, natomiast (w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu;
- 4) ustalenia typu „zachowanie istniejącej wysokości najwyższej kalenicy”, „zachowanie istniejącej geometrii dachów”, bez podania parametrów są nieprawidłowe, gdyż w rezultacie nie wiadomo jakie parametry należy utrzymać; w związku z tym w przypadku ewentualnej odbudowy budynków, będzie ona niemożliwa z uwagi na brak wspomnianych parametrów; również nieprawidłowe jest, dla terenów objętych planem, dopuszczenie możliwości zwiększenia istniejącej wysokości do 10% na istniejących budynkach, gdyż nie wiadomo jaką obecnie budynki te mają wysokość, stąd nie wiadomo jak mają wyglądać docelowo;
- 5) wielokrotnie w ustaleniach uchwały, np. w § 33 ust. 2, mowa jest o ustaleniu parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; niemniej jednak ustalenia typu: „zachowanie istniejącej zabudowy, zakaz zabudowy budynkami czy zakaz zalesiania” nie jest ustaleniem parametrów ani wskaźników zabudowy;

- 6) w § 50 pkt 1 mowa jest o zakazie odprowadzania niedostatecznie oczyszczonych wód opadowych, roztopowych i ścieków do gruntu; niemniej jednak nie wiadomo jakie to są „niedostatecznie oczyszczone” wody; pojęcie to nie zostało wyjaśnione w uchwale, nie wiadomo co w rzeczywistości będzie można uznać za wody niedostatecznie oczyszczone;
- 7) ustalenia planu (§ 6 ust. 1 pkt 11) odnoszą się do nieaktualnego Dziennika Urzędowego, w którym ogłoszony został tekst ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym;
- 8) w zakresie rysunku planu zauważa się, iż:
 - a) na terenie objętym niniejszym planem wyznaczono po dwa tereny o takim samym symbolu - WS 02, Z.zz 08;
 - b) brak jest poświadczenia za zgodność z oryginałem przechowywanym w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, co stanowi naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) brak jest wystąpienia o uzgodnienie i zaopiniowanie niniejszego planu do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska; jednak w dokumentacji prac planistycznych znajduje się zwrotne potwierdzenie odbioru (najprawdopodobniej przedmiotowego wystąpienia), uzgodnienie i opinia tego Organu;
- 2) brak dowodu potwierdzenia daty wywieszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, obwieszczenia o wyłożeniu projektu niniejszego planu do publicznego wglądu; załączone w dokumentacji obwieszczenie nie stanowi dowodu potwierdzającego, iż zostało ono ogłoszone; w związku z powyższym brak w tym przypadku dowodu potwierdzenia dokonania czynności wymaganych art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 3) brak jest projektu planu z etapu uzgodnień, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury wymaganej art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 4) brak jest potwierdzenia przez Wójta lub osobę upoważnioną do potwierdzania dokonania czynności o ogłoszeniu, dokumentu ogłoszenia na stronie BIP o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu;
- 5) ustalenia Prognozy Oddziaływania na Środowisko nie odpowiadają wyłożonej do publicznego wglądu i uchwalonej treści ustaleń planu, w związku z czym zawierają błędne informacje, gdyż wskazują m.in., iż dla terenów Z(13-39) istnieje możliwość powiększenia istniejącej zabudowy maksymalnie o 30%, a minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej powinien wynosić co najmniej 40% czy też nakaz uzgodnienia działań inwestycyjnych w obrębie strefy ochrony archeologicznej „OW” z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków; niemniej jednak w wyniku wprowadzonych korekt do projektu planu, powyższe ustalenia zostały usunięte;
- 6) brak jest poświadczenia Wójta za zgodność z oryginałem na dokumencie potwierdzającym uprawnienia do projektowania dokumentów planistycznych projektanta niniejszego planu.

Zwrócić zatem należy uwagę, że uchwała w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn.akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak