



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2012 r.

Poz. 4660

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.51.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 28 ust 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Poczesna Nr 176/XX/12 z dnia 20 września 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Brzeziny – Rekreacja” z powodu naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Poczesna w dniu 20 września 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Brzeziny – Rekreacja”. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Poczesna pismem z dnia 21 września 2012 r. nr URO.0007.183.2012.M.C, przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Nie budzi wątpliwości, że naruszenie zasad wywołuje najdalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru narusza zarówno zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym określono obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i naruszenie trybu sporządzania planu oraz narusza wymogi określone w art. 15 ust. 1 z powodu jej sprzeczności z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Poczesna.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581). Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 cyt. ustawy, a przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu.

Z rysunku planu zagospodarowania przestrzennego „Brzeziny – Rekreacja”, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Gminy Poczesna nr 176/XX/12 wynika, że obszary oznaczone symbolami 5R i przeznaczone pod tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej są w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Poczesna określone jako tereny imprez masowych – przestrzeń publiczna. Jest to więc zupełnie inne przeznaczenie o funkcjach niemożliwych do pogodzenia. Na rysunku Studium oznaczono ponadto na terenach objętych wymienionym planem oprócz drogi oznaczonej 6KDZ inną drogę zbiorczą, dla której w przedłożonym planie zagospodarowania przestrzennego nie zarezerwowano terenów.

W konsekwencji, z wymienionych powyżej powodów, zostały naruszone normy wynikające z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 15 określają z jednej strony zapisy obligatoryjne, które w uchwale Rady Gminy powinny się znaleźć oraz ustalenia fakultatywne, które można zamieścić w zależności od potrzeb. Katalog dopuszczalnych ustaleń jest zawarty w art. 15 ust.3 ustawy i jest to katalog zamknięty, żadne więc inne postanowienia poza wymienionymi nie są dopuszczalne. Postanowienia planów zagospodarowania przestrzennego są bowiem ograniczeniem prawa własności i nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Rada gminy może uchwalić prawo miejscowe tylko w takim zakresie w jakim została upoważniona przez akty prawne wyższej rangi.

Wobec tego, że powołany przepis nie zawiera delegacji dla rady gminy co do ustaleń związanych z podziałem nieruchomości, a zasady i tryb podziału zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651) nie jest dopuszczalne ustalenie w treści planu postanowień dotyczących podziału nieruchomości (w oderwaniu od odrębnej procedury scalania i podziału), dlatego też uregulowania zawarte w § 10 ust. 3 uchwały należy uznać za sprzeczne z prawem.

Zastrzeżenia budzi również zapis § 10 ust. 7 w powiązaniu z § 10 ust. 2 uchwały Rady Gminy Poczesna. Przepisy te ustalają zasady kształtowania zabudowy i zgodnie z nimi na terenach oznaczonych symbolami 1US, UT, ZP dopuszcza się lokalizację jednokondygnacyjnych obiektów o powierzchni zabudowy do 500 m², przy czym wskaźnik zabudowy dla tych terenów wynosi od 0,0002-0,0005. Oznacza to, że aby zbudować jednokondygnacyjny obiekt o powierzchni zabudowy 500 m² to należałoby dysponować terenem od 100 ha do 250 ha, podczas gdy cały teren przeznaczony w planie na te cele jest mniejszy niż 100 ha. Norma niemożliwa do wykonania jest nieważna. Ustalenia powyższe naruszają Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w szczególności § 25 ust. 1 in fine.

W toku badania przedłożonej z uchwałą dokumentacji stwierdzono, że od ostatniego wyłożenia planu zmieniono niektóre postanowienia uchwały oraz część graficzną, gdyż na rysunku planu zaznaczono tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej, które uprzednio przeznaczone były pod działalność związaną ze sportem i rekreacją, a także zieleń urządzoną. Istotna w przedmiotowej sprawie jest ocena, czy dokonane zmiany mogą być zakwalifikowane jako takie, które wymagały ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu, a w konsekwencji czy brak wyłożenia zmienionego projektu planu do publicznego wglądu miał w niniejszej sprawie charakter istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1.

Nie ulega wątpliwości, że merytoryczna zmiana treści projektu planu miejscowego została dokonana po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Zmieniono przeznaczenie niektórych terenów a także wprowadzono do treści uchwały nowe przepisy:

- • w § 5 dodano ust. 3, w którym wprowadzono postanowienia dotyczące scalania i podziału;
- • w § 7 dodano pkt 3 dot. zakazu lokalizacji garaży i parkingów;
- • w § 8 dodano pkt 7 dot. przenośnych urządzeń sanitarnych;
- • w § 10 zmieniono treść ust 1 i 2 gdzie zmieniono powierzchnię zabudowy oraz dodano ust. 3 zawierający postanowienia dot. podziału oraz dodano ust. 7 ustalający wskaźnik intensywności zabudowy;
- • dodano § 12 wyznaczający nowe tereny

Opisane powyżej zmiany mogą prowadzić do wniosku, że treść uchwalonego planu mogłaby być inna, gdyby zmieniony projekt planu ponownie wyłożono do publicznego wglądu. Oznacza to, iż konieczne jest ustalenie, czy niewyłożenie przez organ planistyczny zmienionego w wyżej opisany sposób projektu planu do publicznego wglądu stanowiło naruszenie trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Kwestię konieczności ponowienia czynności planistycznych w stosunku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca uregulował przede wszystkim w art. 19 ust. 1 tej ustawy stanowiąc, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Analizując zakres obowiązku rady gminy ponowienia określonych czynności w wyniku zmian wprowadzonych do projektu planu po jego wyłożeniu do publicznego wglądu trzeba zwrócić uwagę na okoliczność, że procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego i obejmuje: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie planu, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu, rozstrzygnięcie rady gminy nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest zatem m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Należy podkreślić, że każde uchwalenie bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Wykładnia celowościowa powyższych przepisów uzasadnia zatem wniosek, iż treść uchwalonego planu nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności.

Treść zaskarżonej uchwały jest wynikiem zmiany projektu planu. Jest to zmiana merytoryczna dotycząca obligatoryjnych elementów planu, tj. przeznaczenia terenów (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy). Uznać zatem należy, że zaskarżona uchwała odbiega w znaczący sposób od projektu, który był przedmiotem przeprowadzonego postępowania, co stanowi istotne naruszenie procedury uchwalania planu, a tym samym przesłanką pozytywną do jego uchylenia. Tym bardziej, że wprowadzenie powyższych zmian do projektu miejscowego planu wiąże się prawdopodobnie z zamiarem uniknięcia przeprowadzenia procedury odrolnienia, która wymaga zgody Ministra Rolnictwa lub marszałka województwa w zależności od klasy gruntów rolnych. Procedurę tą regulują przepisy rozdziału 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 ze zm.). Uchwała nr 135/XV/08 Rady Gminy Poczesna z dnia 27 marca 2008 r. o przystąpieniu do zmiany planu zawiera załącznik, na którym cały obszar, przeznaczony ostatecznie w planie częściowo jako tereny sportu i rekreacji a częściowo jako tereny rolnicze, oznaczony został symbolem R (grunty rolne), co skutkowałoby koniecznością przeprowadzenia wspomnianej procedury odrolnienia w części planowanej zmiany. Jednakże, na podstawie przedłożonej dokumentacji, organ nadzoru nie może jednoznacznie stwierdzić, że procedura taka, w tym przypadku, jest konieczna. W związku z tym sprawa ta budzi uzasadnione wątpliwości czy również w przedmiocie odrolnienia nie została naruszona procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej, że przedłożone dokumenty nie zawierają oświadczenia Wójta o braku konieczności występowania o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Dodatkowo przedmiotowa uchwała nie zawiera uzasadnienia, co narusza § 131 ust. 1 w związku z § 143 cyt. Zasad techniki prawodawczej oraz § 12 pkt 19 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury gdyż dokumentacja prac planistycznych powinna zawierać uzasadnienie uchwały rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Poczesna Nr 175/XX/12 z dnia 20 września 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Brzeziny – Rekreacja” w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione zatem należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Igor Śmietański

Otrzymują:

- 1) 1. Rada Gminy Poczesna, ul. Wolności 2, 42-262 Poczesna / "RZ"
- 2) aa./BGM