



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 października 2016 r.

Poz. 3211

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.203.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 4 października 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 XXVI/205/2016 Rady Gminy Krasne z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 22 „Palikówka – Etap I”.

Uzasadnienie

Uchwałą XXVI/205/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. Rada Gminy Krasne uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Nr 22 „Palikówka – Etap I”.

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 sprawie ustalenie planu w zakresie obsługi komunikacyjnej terenów zawarte w § 15 ust. 1 pkt 3 uchwały oraz w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie spełniają wymogów art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z póź. zm.). Dopuszczenie obsługi komunikacyjnej terenów przez „ustanowienie odpowiednich służebności drogowych”, powiązanych komunikacyjnie z drogami publicznymi, nie stanowi zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenów wyznaczonych w planie pod zabudowę, nie zapewnia więc możliwości zagospodarowania terenów zgodnie z ustalonym przeznaczeniem terenu jako działek budowlanych. Powyższe zapisy zamiast rozstrzygać jednoznacznie o obsłudze komunikacyjnej wydzielanych działek budowlanych, przekładają powyższą kwestię do rozstrzygnięcia na właścicieli nieruchomości gruntowych lub w konsekwencji postanowienia sądów, natomiast stosownie do wymogów § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania w tym wszelkie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w możliwości zagospodarowania terenów winny być ustalone w planie miejscowym.

Ponadto dla części terenów przyjęte w planie przeznaczenia stanowią naruszenia ustalonych kierunków zagospodarowania określonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krasne, np:

- a) teren wskazany w Studium do zagospodarowania pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (oznaczony symbolem MN), przeznaczono w planie pod zabudowę zagrodową (A2.1MR),
- b) części terenów wskazane w Studium do zagospodarowania pod obiekty produkcyjne składy i magazyny (oznaczone symbolem P), przeznaczono w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (A3.5MN, C.6MN),
- c) w terenach przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oznaczoną symbolem D.1MN, nie zapewniono możliwości lokalizacji komunikacji określonej w Studium, co uniemożliwia dostępność komunikacyjną projektowanego cmentarza do drogi publicznej,
- d) brak odzwierciedlenia w ustaleniach planu kierunków wskazanych w Studium pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (oznaczoną w Studium symbolem MU); w planie przeznaczono takie tereny wyłącznie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, natomiast z ustaleń Studium wynika, iż dla zagospodarowania pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wskazano inne obszary, oznaczone w Studium symbolem MN.

Z kolei ustalenia:

- a) nakazujące „**uwzględnienie odległości od ustanowionych służebności drogowych**”, zawarte w ustalenia szczegółowych dla poszczególnych terenów (między innymi w § 23 ust. 2 pkt 6, § 25 ust. 2 pkt 6 itp.),
- b) „**ochronyistniejącego pomnika w granicach istniejącego ogrodzenia**” – np.: § 28 ust. 2 pkt 1 itp.,
- c) nakazujące „**uwzględnienie projektowanego pomnika przyrody żywej**” – np.: § 28 ust. 2 pkt 2 itp.,

są niewłaściwe, gdyż nie spełniają wymogów § 4 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie wiadomo jakie to mają być odległości, na czym ma polegać ich uwzględnienie czy też ochrona.

Następnie dla terenów określonych w § 85, 86 oraz 87 ustalono dostępność komunikacyjną oraz obsługę komunikacyjną w dwóch różnych jednostkach redakcyjnych – ustalenia te są wzajemnie sprzeczne, ponadto z części z nich wynika dopuszczenie zagospodarowania niezgodnego z ustalonym podstawowym przeznaczeniem terenu (dopuszczenie ciągów pieszo jezdnych w terenach stanowiących grunty leśne oraz rolne stanowiące klasy objęte ochroną przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Powyższe uchybienia stanowią naruszenie art. 15 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz.778) i stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Zauważa się również, iż ustalenia uchwały nie spełniają wszystkich wymagań określonych w kierunkach Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Korczyn:

- a) teren oznaczony w niniejszym planie symbolem MN.229 został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną; niemniej jednak teren ten znajduje się w wyznaczonym w Studium, terenie rolniczym oznaczonym symbolem 2R, dla którego brak jest dopuszczenia lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a jedyną dopuszczoną zabudową jest istniejąca zabudowa zagrodowa będąca również terenem rolnym; przeznaczenie tego terenu w planie pod zabudowę mieszkaniową jest sprzeczne z kierunkiem wyznaczonym w Studium,
- b) dla terenów zabudowy mieszkaniowo - usługowej, oznaczonych w niniejszym planie symbolem MN.U., w § 6 uchwały ustalono m.in. maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy oraz maksymalną wysokość zabudowy; wskaźniki te zostały zróżnicowane dla poszczególnych terenów MN.U., np. dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN.U.78, powyższe wskaźniki kolejno wynoszą: 1,0, 50%, 12m; niemniej jednak przedmiotowy teren położony jest w terenie oznaczonym w Studium symbolem 2MN, dla którego Studium określa maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,8, maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy na poziomie 40% oraz wysokość budynków mieszkalnych i usługowych do 10m; co więcej w Studium tereny oznaczone symbolem 2MN wskazane są pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług, tymczasem w ustaleniach planu brak jest ograniczenia zakresu realizacji usług dla terenów oznaczonych w planie symbolem MN.U., a położonych w Studium w terenie oznaczonym symbolem 2MN; zatem ustalona w Studium wiodąca funkcja przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną może zostać zdominowana przez zabudowę i funkcję usługową (funkcję dopuszczoną); ponadto dla terenów MN.U dopuszczono w planie obiekty drobnej wytwórczości; niemniej jednak Studium dla terenów oznaczonych w planie symbolem MN.U., a położonych w Studium w terenie oznaczonym symbolem 1MNU i 2MN nie przewiduje takiego dopuszczenia,
- c) część terenów zabudowy mieszkaniowo – usługowej (np. teren oznaczony na rysunku planu symbolem MN.U.74, MN.U.77) z podstawowym przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi komercyjne położona jest w wyznaczonym w Studium, terenie usług oznaczonym symbolem 2U, dla którego dopuszczono jedynie wydzielenie funkcji mieszkaniowych w obiektach usługowych; zatem przeznaczenie tego terenu w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną jest sprzeczne z kierunkiem wyznaczonym w Studium; ponadto dla terenów oznaczonych w planie symbolem MN.U., a położonych w Studium w terenie oznaczonym symbolem 2U nie zostały zachowane w planie, wyznaczone w Studium wskaźniki dotyczące miejsc parkingowych,
- d) dla terenu usług kultu religijnego, oznaczonego w planie symbolem 1.UKs.6 dopuszczono funkcję mieszkaniową ściśle związaną z podstawowym przeznaczeniem terenu; niemniej jednak Studium dopuszcza dla wskazanego terenu taką funkcję, ale tylko i wyłącznie w obiektach usługowych, co w planie nie zostało doprecyzowane; ponadto w ustaleniach planu dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy dla wskazanych terenów mowa jest o budynkach mieszkaniowych, zatem wskazano, iż funkcja mieszkaniowa zostanie zlokalizowana w odrębnych budynkach, co jest niezgodne z ustaleniami Studium jak i dopuszczeniem w planie dla tego terenu jedynie funkcji mieszkaniowej,
- e) część terenów zabudowy zagrodowej (np. teren oznaczony na rysunku planu symbolem RM.4, RM.8, RM.13) położona jest w wyznaczonym w Studium, terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem 2MN, dla którego brak jest dopuszczenia zabudowy zagrodowej; zatem przeznaczenie tych terenów w planie pod zabudowę o charakterze zagrodowym jest sprzeczne z kierunkiem wyznaczonym w Studium; ponadto dla tych terenów (oznaczonych w planie symbolem RM., a położonych w Studium w terenie oznaczonym symbolem 2MN) nie zostały zachowane w planie, wyznaczone w Studium wskaźniki dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy budynków gospodarczych i garażowych; Studium nie dopuszcza dla nich również odstępstwa w zakresie zmiany ustalonej maksymalnej wysokości zabudowy w przypadku dostosowania ich do gabarytu sprzętu rolniczego,
- f) dla terenów zabudowy o charakterze zagrodowym, oznaczonych na rysunku planu symbolami RMN dopuszczono produkcję związaną z przetwórstwem rolnym; niemniej jednak Studium dla wskazanych terenów nie przewiduje takiego dopuszczenia,

- g) teren oznaczony w niniejszym planie symbolem RMN.28 został przeznaczony pod zabudowę o charakterze zagrodowym z dopuszczeniem produkcji związanej z przetwórstwem rolnym; niemniej jednak teren ten znajduje się w wyznaczonym w Studium, terenie zabudowy mieszkaniowo - usługowej, oznaczonym symbolem 1MNU, dla którego brak jest dopuszczenia zabudowy zagrodowej oraz produkcji związanej z przetwórstwem rolnym; zatem przeznaczenie tego terenu w planie pod zabudowę o charakterze zagrodowym z dodatkowo dopuszczoną produkcją jest sprzeczne z kierunkiem wyznaczonym w Studium; podobnie uwaga odnosi się do terenów oznaczonych w planie symbolami RMN.21 i RMN.35, które w przeważającej części znajdują się w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych w Studium symbolem 2MN, dla których brak jest dopuszczenia zabudowy zagrodowej; ponadto dla przedmiotowych terenów nie zostały zachowane w planie, wyznaczone w Studium wskaźniki dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy budynków gospodarczych i garażowych; Studium nie dopuszcza dla tych terenów również odstępstwa w zakresie zmiany ustalonej maksymalnej wysokości zabudowy w przypadku dostosowania ich do gabarytu sprzętu rolniczego,
- h) ponadto, zauważa się szereg niezgodności ze Studium, których nie można uznać za regulację granic obszarów kierunkowego rozwoju terenów zabudowy, które dopuszcza Studium; szczególne widoczne jest to w terenie rolniczym, oznaczonym w planie symbolem R.96, gdzie zlikwidowano teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczony w Studium symbolem 2MN oraz w terenie rolniczym, oznaczonym w planie symbolem R.71, gdzie z kolei zlikwidowano teren oznaczony w Studium 2RMN.

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 poczynwszy 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