



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 29 października 2024 r.

Poz. 4520

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.374.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465), art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr V/30/2024 Rady Gminy Brzyska z dnia 23 września 2024r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzyska „Kłodawa 10”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2024r. Rada Gminy Brzyska podjęła uchwałę Nr V/30/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzyska „Kłodawa 10”.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130) oraz stwierdzono, że plan nie narusza ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Brzyska uchwalonego uchwałą Nr XXXX/233/02 z dnia 31 lipca 2002 r. z późn. zm.

Niniejszą uchwałę wraz dokumentacją planistyczną doręczono Wojewodzie w dniu 27 września 2024r. W toku badania ww. uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny zasady i tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 14 ust.1, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 17 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z tych powodów pismem z dnia 21 października 2024r. organ wszczął postępowanie nadzorcze.

W dniu 25 października 2024r. organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia Wójta Gminy Brzyska do analizowanej uchwały i dokumentacji planistycznej (pismo z dnia 24 października 2024r. znak: OA.0004.63.2024). Jednakże nie zostały one uwzględnione przez Wojewodę.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż ocena legalności uchwały Nr V/30/2024 Rady Brzyska podjęła uchwałę Nr V/30/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzyska „Kłodawa 10” winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r. poz. 1130) zwanej dalej „ustawą”. Jest to przepis szczególnie w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie ww. art. 91. Dodatkowo zauważyć trzeba, iż zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023r. poz. 1688), która weszła w życie 24 września 2024r. do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie ustawa w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie „zasad sporządzania planu” oraz pojęcie „trybu sporządzania planu”. Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego (art. 17 ustawy). W tym miejscu zaznaczenia wymaga, iż celem regulacji art. 17 ustawy jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia planu. Kształt zatem planu powinien być wcześniej znany właściwym organom, a także innym podmiotom, skoro są one upoważnione do wyrażenia swojego stanowiska przed uchwaleniem planu. Celem sformalizowanej procedury planistycznej jest, m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Stosownie do art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze 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. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, zaś standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) - art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego przepisu rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r. poz. 2404).

Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

W wyniku dokonanej oceny prawnej badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że przy podejmowaniu tego aktu planistycznego Rada Gminy Brzyska, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady, jak i tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Tymczasem ustalenia planu w przedmiotowej uchwale są niezgodne z ustaleniami zawartymi w kierunkach Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Brzyska uchwalonym uchwałą Nr XXXXI/233/02 Rady Gminy Brzyska w dniu 31 lipca 2002 r. z późn. zm. Na Załączniku Nr 1 Studium *Rysunek „Polityka Przestrzenna, Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego”*, oznaczono VIII stref funkcjonalnych. Teren objęty przedmiotowym planem znajduje się w:

- I Strefie osadnictwa z kierunkiem pod budownictwo wielofunkcyjne mieszkalno-usługowe istn./poten.,
- II Strefie rolniczej przestrzeni produkcyjnej z kierunkiem pod tereny rozwoju rolnictwa zintegrowanego i ekologicznego,
- III Strefie działalności gospodarczej pozarolniczej z uwarunkowaniami z niej wynikającymi, tj. wyznaczone złoża kruszywa naturalnego - udokumentowane.

Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że złoża wyznaczone na rysunku studium nie pokrywają się z granicami złóż wyznaczonymi w części graficznej planu. Powyższe uwarunkowanie wprowadza jedynie granice złóż, nie wyznacza kierunku pod eksploatację, tak jak zostało to ustalone w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W załączniku Nr 2 tekstu Studium pn. *Polityka Przestrzenna, Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego* Ustalenia Studium jedynie w strefie III (str. 21) preferuje się cyt.:” *kontynuowanie i rozwój przemysłu*

wydobywczego złóż kruszywa naturalnego [...] oraz eksploatację zasobów złóż kopalin surowców mineralnych [...]”, natomiast w I i II Strefie (str. 19-20) brak jest ustalonego kierunku pod eksploatację.

Zauważyć należy również, iż w części południowo-zachodniej planu przeznaczają się teren pod górnictwo i wydobywanie lub rolnictwo z zakazem zabudowy, natomiast w Studium teren ten przeznaczony został pod budownictwo wielofunkcyjne mieszkalno-usługowe wynikające z kierunku nałożonego przez Strefę I. Studium jako akt polityki wewnętrznej gminy ustala ogólne kierunki zagospodarowania przestrzennego przy uwzględnieniu uwarunkowań, a ustalenia planu nie mogą być z nim sprzeczne.

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 24 września 2023 r., i tym samym skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości w oparciu o przepis art. 28 ustawy, zarówno jako istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, jak i jego zasad.

Wójt Gminy Brzyska, w przedłożonych wyjaśnieniach, stwierdził, iż *studium jest dokumentem o charakterze ogólnym, który wyznacza jedynie podstawowy zarys kierunków rozwoju przestrzennego gminy oraz zgodność między treścią studium a planem miejscowym nie polega na tożsamości zapisów, lecz powinna być rozumiana jako kontynuacja i uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenu*. Również w ocenie tut. organu nadzoru, plan miejscowy nie może wprowadzać zmian w zakresie wyznaczonych w studium, kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania. Może jedynie je doprecyzować, niemniej jednak w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany. Pomimo, iż organy gmin posiadają większą swobodę przy tworzeniu planów miejscowych, nie oznacza to jednak dowolności w kształtowaniu przeznaczenia i warunków zagospodarowania w planie miejscowym. Plan ten musi być zgodny z zapisami studium – art. 15 ust. 1 ustawy i nie może naruszać jego ustaleń – art. 20 ust. 1 ustawy, gdyż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – art. 9 ust. 4 ustawy.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2016r. o sygn. akt II OSK 296/15, w którym Sąd podkreślił, iż cyt.„Określone obszary gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże taki rodzaj przeznaczenia dla tych obszarów. Uprawnione jest zatem twierdzenie, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów przyjętych w studium. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, nie może prowadzić do zmiany kierunków zagospodarowania objętych 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”.

W odniesieniu do pisma Wójta Gminy Brzyska Wojewoda podkreśla, że Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Brzyska w tekście studium jak również na załączniku nr 1 stanowiącym rysunek studium na terenie gminy wyznacza VIII stref funkcjonalnych. Strefy te składają się z uwarunkowań oraz kierunków. Teren objęty planem znajduje się w trzech strefach tj. I Strefa osadnictwa z kierunkiem pod budownictwo wielofunkcyjne mieszkalno-usługowe istn./poten., II Strefa rolniczej przestrzeni produkcyjnej z kierunkiem pod tereny rozwoju rolnictwa zintegrowanego i ekologicznego oraz III Strefa działalności gospodarczej pozarolniczej z uwarunkowaniami z niej wynikającymi tj. wyznaczone złoża kruszywa naturalnego – udokumentowane. W tekście jak również na rysunku studium brak jest ustalonego kierunku pod eksploatację. Kierunek taki nadaje strefa III, która na terenie objętym przedmiotowym planem wyznacza jedynie uwarunkowanie wynikające z oznaczenia granic złóż „Kłodawa 10” oraz „Kłodawa”. Informacja o położeniu złoża na terenie objętym planem w treści studium oraz wyznaczenie jego granic na rysunku studium, nie stanowi kierunku pod eksploatację nadanego w przedmiotowej uchwale np. na terenach przeznaczonych w studium pod tereny rozwoju rolnictwa zintegrowanego i ekologicznego jak również terenach budownictwa wielofunkcyjnego mieszkalno-usługowego. Dodatkowo należy zauważyć, iż w przedmiotowym planie przeznaczono tereny pod górnictwo i wydobywanie, które na rysunku studium nie znajdują się w granicach złoża.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustalenie przeznaczenia terenu pod górnictwo i wydobywanie lub zabudowę mieszkaniową jednorodzinną czy zabudowę zagrodową są ze sobą sprzeczne. Albowiem są to przeznaczenia, których nie da się ze sobą pogodzić. Wprawdzie ustawa dopuszcza możliwość określenia przeznaczenia z dowolnych klas, niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru, przeznaczenia te nie mogą wzajemnie się wykluczać. Natomiast teren górnictwa i wydobywania oraz zabudowa mieszkaniowa stanowią dwa odmienne przeznaczenia, które pozostają ze sobą w rażącej sprzeczności i mogą powodować konflikt społeczny.

W § 4 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały cyt.: „*minimum 6 metrów od terenów przylegających do złoża nie będących własnością inwestora*”, a w związku z tym, że nie wiadomo gdzie jest własność inwestora ustalenie takie stanowi wykroczenie poza granice uchwały Nr XLV/274/22 Rady Gminy Brzyska z dnia 30 listopada 2022r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzyska „Kłodawa 10”, co w tym przypadku stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ustawy.

W § 11 uchwały na terenach górnictwa i wydobywania lub rolnictwa z zakazem zabudowy oznaczonych symbolami 1G-RN oraz 2G-RN, gdyż w ust. 3 zawarto ustalenie, iż po zakończonej eksploatacji złoża przeznacza się teren pod rolnictwo z zakazem zabudowy, zaś w pkt 4 lit. a tego ustępu dodatkowo ustalono zakaz realizacji budynków. Niemniej jednak w ust. 4 § 11 ustalono również cyt.: „*Pozostałe zasady jak w § 4 niniejszej uchwały.*”, który z kolei w ust. 1 dopuszcza lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto, zwraca się uwagę, iż część zapisów planu została sformułowana niejednoznacznie, niezrozumiale lub sprzecznie ze sobą, co w praktyce na etapie stosowania ustaleń planu będzie powodować trudności interpretacyjne, są to ustalenia zawarte w:

- 1) § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały cyt.: „*zagospodarowanie i sposób użytkowania terenów pasów ochronnych, w których wykluczona jest eksploatacja złoża, nie może utrudnić eksploatacji wyrobiska odkrywkowego oraz użytkowania terenów chronionych*”;
- 2) § 7 ust. 3 pkt 1 uchwały w brzmieniu cyt.: „*w całym terenie zakaz lokalizacji nowych budynków o przeznaczeniu mieszkaniowym a w części terenu z udokumentowanym złożem „Kłodawa” wszelkie nowe zagospodarowanie możliwe jedynie po wyeksploatowaniu złoża surowców naturalnych lub jego wykreśleniu z bilansu złóż kopalin*”, przy czym § 7 zawiera szczegółowe ustalenia planu dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej na części graficznej planu symbolem 1MN, na którym nie wyznacza się terenów górnictwa;
- 3) § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały dla terenów gruntów ornych oraz upraw oznaczonych na części graficznej planu symbolami 1RNR i 2RNR w brzmieniu cyt.: „*rozbudowa obiektów w ramach zagospodarowania, o którym mowa w pkt 1 możliwa jedynie po wyeksploatowaniu złoża surowców naturalnych lub po wykreśleniu z bilansu złóż kopalin*”, przy czym § 12 zawiera szczegółowe ustalenia planu dla terenu terenów gruntów ornych oraz upraw oznaczonych na części graficznej planu symbolami 1RNR i 2RNR, na którym nie wyznacza się terenów górnictwa;
- 4) w § 13 ust. 3 uchwały zastosowano błędne odniesienie do funkcji dopuszczonej w ust. 2 pkt 2 niniejszej uchwały, ponieważ brak jest wyznaczonej funkcji dopuszczanej, natomiast przytoczony punkt zawiera się w funkcjach uzupełniających podstawowe przeznaczenie terenu.

Z kolei w Rozdziale 2 pn. Ustalenia szczegółowe planu, dla każdego z terenów objętych przedmiotowym planem niewłaściwie wprowadzono ustalenia w brzmieniu cyt.: „*Pozostałe ogólne zasady jak w § 4 niniejszej uchwały.*” (§ 7 ust. 4) lub cyt.: „*Pozostałe zasady jak w § 4 niniejszej uchwały.*” (§ 8 ust. 4, § 9 ust. 4, § 10 ust. 4, § 11 ust. 4, § 12 ust. 4 i § 13 ust. 4). Tymczasem regulacja § 4 uchwały zawiera szereg ustaleń dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, których zastosowanie na wszystkich terenach objętych przedmiotowym planem jest niemożliwe.

Natomiast w odniesieniu do dokumentacji planistycznej, zdaniem organu nadzoru, wątpliwości budzi uzyskana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wszystkich gruntów rolnych objętych niniejszym planem np. części działki nr ewid. 93, stanowiącej fragment terenu 1G-RN, co stanowi naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy. Poza tym brak jest potwierdzenia odbioru pisma z prośbą o uzgodnienie lub zaopiniowanie projektu planu przez wszystkie organy i instytucje znajdujące się w rozdzielniku pisma znak: B.6722.4.2023 z dnia 17 lipca 2023 r. W dokumentacji planistycznej znajdują się bowiem dowody doręczeń przepisane do pisma o innym znaku.

Mając na uwadze wskazane istotne naruszenie zasad i istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały Nr V/30/2024 Rady Gminy Brzyska w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Brzyska „Kłodawa 10”.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru