



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, 2013-12-10

Znak: IN-III.4130.18.2013

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r., poz. 594) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r., poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/317/13 Rady Gminy Morawica z dnia 15 listopada 2013r. w sprawie zmiany Nr 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Morawica część I.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 listopada 2013r. Rada Gminy Morawica podjęła uchwałę Nr XXXVI/317/13 w sprawie zmiany Nr 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Morawica część I.

W dniu 9 grudnia 2013r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącego Rady Gminy Morawica do złożenia wyjaśnień i odniesienie się do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 13 grudnia 2013r., znak: 0001.4.39.2013.LT Przewodniczący Rady Gminy Morawica złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała opiniowana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą. Oceniając przedmiotową uchwałę tut. organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zgodnie z którym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe, a mianowicie w brzmieniu obowiązującym do dnia 20 października 2010r.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy stanowi, że naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonych wyjaśnień organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem prawa dotyczącym zasad sporządzania zmiany planu miejscowego i istotnym naruszeniem trybu jej sporządzania.

I. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 17 pkt 10 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy poprzez niewyłożenie do publicznego wglądu zmienionego projektu zmiany planu na skutek uwzględnienia uwag wniesionych do tego projektu wyłożonego do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 17 pkt 10 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyklada projekt planu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Art. 18 ust. 1 ustawy stanowi natomiast, że uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu.

Do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany planu wniesiono 71 uwag. Uwagi te dotyczyły poszerzenia terenów budowlanych, zmiany obsługi komunikacyjnej terenów, zmiany nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Wójt Gminy Morawica postanowił:

- uwzględnić w całości 38 uwag oraz w części 10 uwag,
- nie uwzględnić w całości 23 uwag.

Następnie, na skutek uwzględnienia 48 uwag (w całości lub w części) - Zarządzenie Nr 0050.78.2013LT Wójta Gminy Morawica z dnia 10 września 2013r., projekt zmiany planu miejscowego został zmieniony i przedstawiony Radzie Gminy Morawica do uchwalenia.

Po wprowadzeniu zmian na skutek uwzględnienia, przez Wójta, uwag wniesionych do projektu zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu, powinna zostać powtórzona w odpowiedniej części procedura sporządzania zmiany planu, gdyż w przeciwnym razie następuje ograniczenie prawa do złożenia uwag do zmienionego projektu zmiany planu przez zainteresowane osoby (art. 18 ust. 1 ustawy).

Organ wykonawczy gminy, po wprowadzeniu zmian do projektu zmiany planu miejscowego, wynikających z rozpatrzenia uwag, powinien wyłożyć ponownie zmieniony projekt zmiany planu do publicznego wglądu z możliwością wniesienia uwag i zorganizowania dyskusji publicznej.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Morawica z dnia 13 grudnia 2013r., że tut. organ każdorazowo wymaga ponowienia wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu po uwzględnieniu każdej (nawet pojedynczej uwagi), ponieważ tut. organ przy ocenie ponowienia wyłożenia do publicznego wglądu w każdym przypadku ocenia sytuację indywidualnie oraz bierze pod uwagę charakter uwag.

Należy również podkreślić, że projekt planu powinien być wykładany do publicznego wglądu w takiej samej skali jak uchwalony plan miejscowy.

Na pogląd ponowienia wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu na skutek uwzględnienia uwag wskazuje także:

- wyrok NSA w Warszawie z dnia 03.10.2008r., sygn. akt: II OSK 367/08 oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 04.10.2011r., sygn. akt: II OSK 1508/11,
- komentarz Zdzisława Kostki i Jacka Hyli do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, że niewyłożenie zmienionego projektu planu miejscowego uniemożliwi właścicielowi nieruchomości, którego prawo własności zostało ograniczone dopiero na skutek uwzględnienia uwagi innego podmiotu, zajęcie stanowiska poprzez wniesienie uwagi lub udział w publicznej dyskusji nad projektem planu miejscowego. Powyższe opracowanie podaje także, że: „ (...) Ograniczenie to jest tym bardziej niezasadne, gdy uwzględnić, że zmiana projektu planu miejscowego dokonana w wyniku uwzględnienia uwag przez radę gminy nie wyłącza ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. W myśl bowiem art. 19 ust. 1, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu, to czynności wymienione w art. 17 ponawia się w niezbędnym zakresie. (...)”.

II. W zakresie naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy poprzez:

- 1.1. Umożliwienie wyznaczania dodatkowych dróg publicznych w obrębie terenów przewidzianych do zabudowy.
- 1.2. Możliwość zmniejszania linii rozgraniczających dróg.
- 1.3. Zamianę obszarów zagrożonych zalewem w obszary szczególnego zagrożenia powodzią.
- 1.4. Brak ustaleń tekstowych dla terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi w rysunku zmiany planu i oznaczonych symbolami: ML/Z i KDW.
- 1.5. Niejednoznaczne wyznaczenie terenów zamkniętych.

Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.**

Z przepisu tego wynika, że przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny być jednoznacznie ustalone.

Ad. 1.1. W § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały stwierdzono, że za zgodne ze zmianą planu uznaje się wyznaczenie dodatkowych dróg publicznych w obrębie terenów przewidzianych do zabudowy. Zapis ten wskazuje, że na terenach przeznaczonych do zabudowy (wyznaczonych liniami rozgraniczającymi) można w dowolnym miejscu wyznaczyć tereny o innym przeznaczeniu – tereny dróg publicznych. A zatem przeznaczenie terenów przewidzianych do zabudowy nie jest jednoznaczne.

Ad.1.2. W § 40 ust. 4 uchwały dopuszczono „możliwość zmniejszenia szerokości pasów drogowych na istniejących odcinkach dróg przebiegających przez tereny zabudowane pod warunkiem zachowania wymagań określonych w przepisach odrębnych o drogach publicznych”. Zapis ten jest nieprawidłowy, ponieważ zmniejszenie szerokości linii rozgraniczających dróg powoduje powstanie nowego („pustego”) terenu, który nie ma przeznaczenia.

Ad.1.3. W § 32 ust. 3 uchwały stwierdzono, że dopuszcza się przekształcenie obszarów zagrożonych zalewem w obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Pojęcie „obszary szczególnego zagrożenia powodzią” wprowadza ustawa z dnia 18 lipca 2001r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012r., poz. 145 z późn. zm.). W obszarach tych obowiązują liczne zakazy (w tym zakaz zabudowy). Natomiast w obszarach zagrożonych zalewem, które nie wynikają z przepisów odrębnych lecz są ustaleniami zmiany planu - § 32 uchwały, zakazy te są inne (mniej restrykcyjne). A zatem nie można przekształcać (zamieniać) ww. obszarów bez zmiany planu miejscowego.

Ad.1.4. Na rysunku zmiany planu wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami: ML/Z (plansza 37) i KDW (np. plansza 8, 14, 53) do których nie odniesiono się w ustaleniach tekstowych zmiany planu. Do terenu ML/Z nie zapewniono obsługi komunikacyjnej.

Ad.1.5. W rysunku zmiany planu niejednoznacznie/nieprawidłowo wyznaczono tereny zamknięte.

W przedmiotowej zmianie planu podano ustalenia dla terenów zamkniętych urządzeń transportu kolejowego oznaczonych symbolem KK.

Na rysunku zmiany planu wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny KK (np. plansza 8, na której w terenach KK znajduje się również działka nr ewid. 5/1). Natomiast z dodatkowego oznaczenia graficznego na tym rysunku (linia ciągła z kwadracikami) opisanego w legendzie jako „granice terenów zamkniętych” działka nr ewid. 5/1 nie jest terenem zamkniętym.

Wobec powyższego należy dostosować ustalenia zmiany planu miejscowego w kwestii terenów kolejowych zgodnie z pismem Przewodniczącego Rady Gminy Morawica z dnia 13 grudnia 2013r.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 ustawy poprzez:

2.1. Niedostosowanie zmiany planu do obowiązujących przepisów dotyczących obszarów chronionego krajobrazu zgodnie z przepisami odrębnymi.

2.2. Niezachowanie minimalnych szerokości dróg w liniach rozgraniczających w zależności od ich klas wymaganych przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 wójt sporządza projekt planu zgodnie z przepisami odrębnymi.

Ad.2.1. W uchwale nie odniesiono się do nowych przepisów dotyczących obszarów chronionego krajobrazu, tj.:

- uchwały Nr XXXV/618/13 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 23 września 2013r. dotyczącej wyznaczenia Podkieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 3310),

- uchwały Nr XXXV/620/13 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 23 września 2013r. dotyczącej wyznaczenia Chmielnicko-Szydłowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 3312),

- uchwały Nr XXXV/625/13 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 23 września 2013r. dotyczącej wyznaczenia Chęcińsko-Kieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, poz. 3317).

Przepisy te weszły w życie z dniem 16 października 2013r., czyli przed datą uchwalenia przedmiotowej zmiany planu. Wobec braku przepisów przejściowych, przedmiotowy projekt zmiany planu należało odpowiednio dostosować do nowych przepisów w tym zakresie i uzgodnić z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Kielcach.

Ad.2.2. W przedmiotowej zmianie planu miejscowego nie zachowano odpowiednich parametrów wynikających z obowiązujących przepisów dla dróg publicznych klasy D (dojazdowej) oznaczonych symbolem KDL i KDdl.

§ 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430) określa szerokość dróg/ulic w liniach rozgraniczających w zależności od klas tych dróg. I tak:

klasa ulicy/drogi	najmniejsza szerokość ulicy/drogi w przekroju jednojezdniowym w m
D	10/15

Z rysunku zmiany planu miejscowego wynika, że w niektórych przypadkach przedmiotowe drogi posiadają szerokość w liniach rozgraniczających mniejszą niż wymagają tego ww. przepisy. I tak np.: droga 2KDL (plansza 37) ma szerokość w liniach rozgraniczających ok. 4-6m, droga KDdl (plansza 3) ma szerokość w liniach rozgraniczających ok. 6m.

Podkreśla się, że sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być zgodne z przepisami, w tym muszą być zachowane normatywne parametry dróg, ponieważ plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, który obowiązuje bezterminowo, nie przedstawia jedynie stanu istniejącego lecz pokazuje także rozwiązania perspektywiczne.

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy poprzez nieokreślenie szczególnych warunków w zagospodarowaniu terenów, przez które przebiegają istniejące gazociągi wysokiego ciśnienia oraz nieokreślenie ograniczeń w użytkowaniu tych terenów.

Art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Z ustaleń zmiany planu wynika, że przez teren tej zmiany przebiegają istniejące gazociągi wysokiego ciśnienia.

W rysunku zmiany planu dla terenów znajdujących się wokół istniejących gazociągów wysokiego ciśnienia nie wyznaczono „stref technicznych” od gazociągów, które są związane ze szczególnymi warunkami zagospodarowania terenów oraz ograniczeniami w ich użytkowaniu, w tym z zakazem zabudowy.

Plan miejscowy powinien jednoznacznie określić szczególne warunki zagospodarowania terenów przez które przebiegają gazociągi oraz ograniczenia w użytkowaniu tych terenów, w tym zakaz zabudowy.

Ograniczenia te (tzw. „strefy techniczne”) wynikają z ww. rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013r., poz. 640) i dotyczą m.in. gazociągów, które zostały wybudowane przed dniem 12 grudnia 2001r. W ww. rozporządzeniu określono różne odległości gazociągów (zależne od ciśnienia i średnicy gazociągów), jakie powinny być zachowane, od poszczególnych obiektów budowlanych. Powyższe ograniczenia powinny być zawarte w ustaleniach tekstowych planu, a zasięg tzw. „stref technicznych” powinien być naniesiony na rysunek zmiany planu.

Wobec powyższego przedmiotowa zmiana planu wymaga przeanalizowania pod kątem roku budowy gazociągów wysokiego ciśnienia, ich ciśnienia oraz średnicy, a następnie naniesienia odpowiednich wielkości „stref technicznych”.

4. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 i pkt 9 lit. „c” ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury poprzez nieokreślenie gabarytów obiektów oraz ilości miejsc parkingowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej mieszanej (jednorodzinnej i zagrodowej) oznaczonych symbolem MM1 i MM2 oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami MN1, MN2, MN3, MN4 i MN5.

Z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym gabaryty obiektów.

W myśl § 4 pkt 6 i pkt 9 lit. „c” ww. rozporządzenia standardami przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego jest określenie m.in.: gabarytów obiektów oraz ilości miejsc parkingowych.

Dla terenów oznaczonych symbolami: MM1 (§ 52 pkt 2 lit. „c” uchwały) i MM2 (§ 53 pkt 2 lit. „c” uchwały) przeznaczeniem uzupełniającym są: obiekty usługowe, handlowe, produkcyjne. Dla obiektów tych nie podano wysokości budynków, rodzaju dachów, liczby miejsc do parkowania.

Dla terenów oznaczonych symbolami: MN1 (§ 54 pkt 2 lit. „c” uchwały), MN2, MN3, MN4 i MN5 (§ 55 pkt 2 lit. „c” uchwały) przeznaczeniem uzupełniającym są: obiekty usługowe, handlowe. Da obiektów tych nie podano wysokości budynków, rodzaju dachów, liczby miejsc do parkowania.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. § 30 ust. 1 pkt 1- 8 uchwały konkretnie wskazuje tereny, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego. Niezrozumiały jest zapis § 30 ust. 1 pkt 9 uchwały wskazujący lokalizację innych inwestycji celu publicznego zgodnie z przepisami odrębnymi. A zatem należy doprecyzować § 30 ust. 1 pkt 9 uchwały o konkretne inwestycje celu publicznego wynikające z przepisów odrębnych.

2. Występuje niespójność ustaleń tekstowych zmiany planu z rysunkiem zmiany planu w określeniu linii zabudowy. Z § 59 i § 66 uchwały wynika, że dla terenów Uc1 i US1 nie ustala się nieprzekraczalnej linii zabudowy, natomiast na rysunek zmiany planu wniesiono tę linię zabudowy na ww. terenach (np. plansza 46, 52, 53).

3. W § 2 ust. 1 pkt 3 lit. „c” uchwały oraz w § 26 ust. 1 i 2 uchwały zamiast symbolu „KA” powinien być symbol „K”.

4. W uchwale brak jest definicji przeznaczenia dopuszczalnego, o którym mowa w § 70 ust. 1 pkt 2 uchwały.

W uchwale określono trzy rodzaje przeznaczeń: podstawowe, uzupełniające oraz dopuszczalne.

Nietrafne jest stwierdzenie Przewodniczącego Rady Gminy Morawica z dnia 13 grudnia 2013r., że znaczenie słowa „dopuszczalne” stosuje się w zmianie Nr 3 planu miejscowego zgodnie z rozumieniem zawartym w Słowniku Języka Polskiego PWN, ponieważ znaczenie słów: „podstawowe”, „uzupełniające” również znajdują się w tym Słowniku, a jednak na użytek tej zmiany planu podano definicję przeznaczenia podstawowego (§ 4 ust. 1 pkt 3 uchwały) i przeznaczenia uzupełniającego (§ 4 ust. 1 pkt 4 uchwały).

5. Zbędny jest zapis § 91 uchwały mówiący o utracie mocy planów miejscowych.

IV. Należy podkreślić, że przedmiotowa zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pełni rolę nowego planu miejscowego dla obszaru objętego granicami tej zmiany (czyli dla obszaru prawie całej gminy Morawica). A zatem tutaj organ badając zgodność z prawem przedmiotowej zmiany planu miejscowego wraz z dokumentacją prac planistycznych ocenia tę zmianę jak nowy plan miejscowy, który powinien być zgodny z obowiązującymi przepisami.

Z uwagi na powyższe, organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na

wstępie uchwały. Organ nadzoru zdecydował zatem o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Bożentyna Pałk-Koruba