



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 28-04-2023

Znak: SPN.III.4130.7.2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/310/2023 Rady Gminy w Obrazowie z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Obrazów, w granicach sołectwa Obrazów **w części dotyczącej:**

- § 11 ust. 1 pkt 6 uchwały,
- § 13 ust. 1 pkt 1 i 5 uchwały,
- § 13 ust. 1 pkt 6 uchwały w zakresie symbolu „WS”,
- § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie symbolu „RM”,
- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały w zakresie symboli: „R, RU, WS”,
- § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 marca 2023 r. Rada Gminy w Obrazowie podjęła uchwałę Nr LI/310/2023 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Obrazów, w granicach sołectwa Obrazów, zwaną dalej zmianą planu.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami Nr 1- 4 oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 31 marca 2023 r., natomiast załącznik Nr 5 do uchwały przekazano w dniu 4 kwietnia 2023 r.

W dniu 18 kwietnia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącą Rady Gminy w Obrazowie do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: OR.0004.18.2023r., odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p.,
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej rozporządzeniem, w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że 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.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 93 ust. 2a Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 344), zwanej dalej u.g.n., poprzez nieprawidłowe ustalenie powierzchni nowo wydzielonych działek na 1500m² dla terenów zabudowy zagrodowej (która zalicza się do terenów rolnych).

W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego, m. in. zgodnie z przepisami odrębnymi.

W świetle art. 93 ust. 2a u.g.n. podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Tymczasem w § 11 ust. 1 pkt 6 uchwały wyznaczono minimalną powierzchnię działki powstałej z nowego podziału dla terenów zabudowy zagrodowej na 1500 m².

Zabudowę zagrodową zalicza się do terenów rolnych. Z obowiązujących przepisów wynika, że podział gruntów rolnych jest możliwy w przypadku, gdy powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 3000m².

Organ nadzoru podziela pogląd Przewodniczej Rady Gminy w Obrazowie, zawarty w piśmie z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: OR.0004.18.2023r., że ustalenia dotyczące wielkości nowo wydzielanych działek budowlanych są w świetle planu miejscowego fakultatywne, a zatem mogłyby się nie znaleźć w ogóle w uchwale.

Jednak skoro Wójt Gminy Obrazów sporządzając przedmiotową zmianę planu ustalił powierzchnie nowo wydzielanych działek dla terenów zabudowy zagrodowej, to powinien zrobić to w sposób prawidłowy, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Nieprawidłowe określenie wielkości nowo wydzielanych działek dla terenów zagrodowej stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 101 ust. 2 u.g.n. poprzez ustalenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów rolnych i dla terenów wód powierzchniowych.

W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego, m. in. zgodnie z przepisami odrębnymi.

Art. 101 ust. 2 u.g.n. stanowi, że przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

W § 13 uchwały ustalono szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych przedmiotową zmianą planu, w tym terenów rolniczych oznaczonych symbolem R, terenów zabudowy

zagrodowej oznaczonych symbolem RM oraz terenów obsługi produkcji rolniczej oznaczonych symbolem RU, a także terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolem WS.

Należy zaznaczyć, że powołując się na treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409) oraz wykładnię pojęcia "zabudowy zagrodowej" zaprezentowaną w wyroku NSA z 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07, zabudowę zagrodową oraz tereny obsługi rolniczej zalicza się do terenów rolnych. Ponadto tereny wód powierzchniowych (wody) stanowią element, który nie podlega scalaniu i podziałowi.

W § 13 ust. 3 uchwały dla wszystkich terenów objętych zmianą planu określono takie same kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Natomiast minimalne szerokości frontów działek (§ 13 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały) oraz minimalne powierzchnie nowo wydzielonych działek (§ 13 ust. 1 pkt 1, 5 oraz 6 uchwały) dla każdego terenu osobno.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Przewodniczej Rady Gminy w Obrazowie, zawartymi w piśmie z dnia 24 kwietnia 2023 r., znak: OR.0004.18.2023r., że wszystkie tereny rolne wyznaczone w zmianie planu są wskazane do zainwestowania, dlatego przyjęto dla nich zasady scaleń i podziałów, ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami scalanie i podział nieruchomości stosuje się tylko do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. A skoro tereny oznaczone symbolami R, RU i RM należą do terenów rolnych, to znaczy że są przeznaczone na cele rolnicze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w prawomocnym wyroku z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 797/17, podkreślił, że „w myśl art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy tego rozdziału w zakresie zasad scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Skoro w przywołanym normatywie wykluczono wprost pewną kategorię terenów tj. rolnych i leśnych niemożliwe było, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. Wskazać przy tym należy, że problematykę scalania i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. 2014 r., poz. 700 ze zm.)”.

A zatem umieszczenie w przedmiotowej zmianie planu miejscowego postanowień dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości położonych na terenach rolnych i terenach wód powierzchniowych, jest istotnym naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 862/19).

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia poprzez brak wydzielenia na rysunku zmiany planu liniami rozgraniczającymi terenów dróg wewnętrznych.

W myśl § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Tymczasem zapisy § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały zezwalają na wydzielenie nieoznaczonych na rysunku zmiany planu dróg wewnętrznych w granicach terenów, służących obsłudze tych terenów (zgodnie z przepisami odrębnymi).

Zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 1 do rozporządzenia) drogi wewnętrzne (oznaczone symbolem KDW - kolor jasnoszary) stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenów. Stąd też droga wewnętrzna – traktowana jako odmienny rodzaj przeznaczenia terenu – musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia. Lokalizacja dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmiennie zasady gospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12).

A zatem ustalenia zmiany planu miejscowego dopuszczające możliwości wyznaczenia przedmiotowych dróg wewnętrznych bez wyodrębnienia ich liniami rozgraniczającymi na rysunku zmiany planu należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. W § 5 ust. 4 pkt 13 uchwały nieprawidłowo odniesiono się do ust. 4, ponieważ w ww. ustępie brak jest symboli określających przeznaczenie terenu. Zamiast przywołania ust. 4 powinno być odniesienie się do ust. 3.

2. W § 7 ust. 3 pkt 2 i 3 uchwały nieprawidłowo odniesiono się do § 16, ponieważ paragraf ten nie określa zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zamiast przywołania § 16 powinno być odniesienie się do § 15.

3. W legendzie załącznika Nr 1 do uchwały (rysunek zmiany planu) brak jest oznaczenia przedstawiającego stanowiska archeologiczne, które znajdują się na rysunku zmiany planu.

4. Na rysunku zmiany planu (załącznik Nr 1 do uchwały) brak jest oznaczenia symbolem literowo-cyfrowym terenu funkcjonalnego graniczącego z terenami oznaczonymi symbolami: A-4ZN, A-32RM, A-4R. Ponadto brak jest ustaleń tekstowych dla tego terenu w treści zmiany planu.

Z rysunku zmiany planu (z oznaczenia barwnego) wynika, że są to tereny rolnicze, które powinny być oznaczone symbolem R. Dla wszystkich terenów rolniczych ustalenia zmiany planu są takie same - § 11 ust.7 uchwały.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącej Rady Gminy w Obrazowie wskazania zawarte w punkcie II uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia stanowią błędy (omyłki pisarskie).

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05). Dlatego powyższe błędy zostały zakwalifikowane przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonej zmiany planu miejscowego, przyjętej uchwałą Nr LI/310/2023 Rady Gminy w Obrazowie z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Obrazów, w granicach sołectwa Obrazów, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, **stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego**, jest uzasadnione.

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.

W świetle art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski