



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 23 lipca 2015 r.

Poz. 1757

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.44.2015.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 22 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zmianami), **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr VII.43.2015 Rady Gminy Chrzastowice z dnia 10 czerwca 2015 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Chrzastowice

Uzasadnienie

Na sesji 10 czerwca 2015 r. Rada Gminy Chrzastowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę nr VII.43.2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Chrzastowice. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 22 czerwca 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 15 lipca 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Chrzastowice o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Chrzastowice możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów w terminie do 17 lipca 2015 r. Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez naruszenie:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, tj. brak obowiązkowego określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania, określając teren pod rezerwy;
- 2) art. 15 ust. 2 pkt. 11 ww. ustawy, tj. brak określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenów określonych symbolem Ur, Rr, ZRr, ZLr;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy określając maksymalny i minimalny wskaźnik powierzchni zabudowy, intensywność zabudowy oraz wskaźnik powierzchni czynnej biologicznej jako nie większe niż dotychczasowo, nie normując się lub nie ustala;
- 4) art. 16 ust. 1 ww. ustawy, tj. sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.

Przewodniczący Rady Gminy Chrzastowice przedstawił wyjaśnienia na zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w wyznaczonym terminie twierdząc (cyt.): „Przeznaczenie wszystkich terenów rezerwowych w planie pod budowę lub rozbudowę dróg publicznych oznaczono i opisano: symbolami literowymi (Ur, ZLr, ZRr, Rr) i liniami rozgraniczającymi oraz w odpowiednich zapisach tekstu planu: § 3 - ogólne określenie przeznaczenia wszystkich terenów, również rezerwowych pod drogi publiczne, § 26 ust. 1 – opis i określenie długości planowanych do budowy lub poszerzenia odcinków pasów dróg publicznych (...), § 28 ust. 1 – wyliczenie

planowanych zadań w zakresie poprawy istniejących warunków komunikacji drogowej(...)W świetle przytoczonych ustaleń planu miejscowego nie może powstać wątpliwość, że usytuowanie, oznaczenie, opisy przeznaczenia docelowego i tymczasowego oraz zasad tymczasowego użytkowania i zagospodarowania terenów Ur, ZLr, ZRr, Rr – nie są w tym planie jednoznacznie i czytelne ustalone dla użytkowników planu”.

W odniesieniu do braku określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenów określonych symbolem Ur, Rr, ZRr, ZLr, Przewodniczący wyjaśnił (cyt.): „W § 49 planu ustalono generalnie sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i zagospodarowania wszystkich terenów przeznaczenia planowanego (...) : § 49.1. Do czasu zrealizowania ustaleń planu, tereny nim objęte, w tym również tereny rezerwowane pod obejście drogowe Chrzastowic i Dębskiej Kuźni w ciągu drogi krajowej (...). Termin tymczasowego zagospodarowania terenów Rr, Ur, ZRr, ZLr, określony w planie: Do czasu zrealizowania ustaleń planu (cyt.): „nie jest wprawdzie ustalony konkretną datą, ale formalnie spełnia wymagania ustawy. W opisanej sytuacji niemożliwe jest spełnienie żądania Wojewody odnośnie ustalenia ścisłych terminów tymczasowego użytkowania i zagospodarowania terenów Rr, Ur, ZR, ZLr, ponieważ Gmina Chrzastowice nie ma w tym zakresie odpowiednich kompetencji prawnych i rzeczowych. Warto dodać, że brak wskazania w planie ścisłego terminu utrzymywania rezerw drogowych nie wywołuje skutków i utrudnień dla właścicieli terenów, gdyż ustalono dla nich tymczasowe użytkowanie w sposób rolny, zadrzewieniowy i leśny”.

W odpowiedzi na naruszenie zarzutu art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy, poprzez określenie w planie miejscowym maksymalnego i minimalnego wskaźnika powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy oraz wskaźnika powierzchni czynnej biologicznie – jako „nie większe niż dotychczasowe, nie normuje się lub nie ustala”. Wyjaśnia tym, że (cyt.) „Wymieniony wyżej zarzut w dużej części mija się z prawdą. Ustalenia uchwalonego planu wsi Chrzastowice dla terenów podlegających zabudowie (działek budowlanych istniejących i planowanych) spełnią bowiem wymagania art. 15 ust. 2 pkt 6. Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego regulują w sposób niejednoznaczny kwestię stosowanych w planach miejscowych wskaźników urbanistycznych:

- art. 2 pkt 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definiuje jako: „parametry i wskaźniki ustanawiane (...)”,
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga natomiast określenia w mpzp. „zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników (...)”.

Pomimo różnorodności i niejednoznaczności w określeniu przez ustawodawcę wymaganych wskaźników i parametrów urbanistycznych poddawany obecnej ocenie dokument w sposób optymalny wypełnia wymogi ustawowe”. Przewodniczący Rady Gminy twierdzi również, iż plan miejscowy wsi Chrzastowice wprowadza w swoich ustaleniach wymagane wskaźniki, ale zastosowanie ich w niektórych przypadkach jest nieuzasadnione bądź po prostu niemożliwe. W celu ostatecznego wyjaśnienia sprawy i zobrazowania, że kwestionowanie przez Wojewodę określenia nie są wynikiem uchybień planistycznych, a efektem przemyślanego i kompleksowego podejścia, przedstawia szczegółowe uzasadnienie zastosowanych w planie wskaźników urbanistycznych. W podsumowaniu Przewodniczący uważa, że uwzględniając niejednoznaczność przepisów o planowaniu przestrzennym w zakresie niektórych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów, wykładnie celowościową tych przepisów. Nie można bowiem, w ocenie Przewodniczącego Rady Gminy Chrzastowice, doprowadzać do sytuacji absurdalnych tylko z powodu literalnego przestrzegania przepisów. Ustalenie opisowe wskaźnika w formie: „nie większy niż dotychczasowy”, „nie normuje się” lub „nie ustala się” – jest w warunkach wsi Chrzastowice właściwsze niż miałyby to miejsce w razie przyjęcia skrajnych liczbowych wartości tego wskaźnika.

Sporządzenie planu w skali 1:2000 wyjaśnia tym, że gdyby sporządzono rysunek w skali 1:1000 utrudniło by to korzystanie z niego. W skali 1:2000 plan wsi jest dostatecznie przejrzysty i czytelny. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymienia takiego uzasadnienia w obowiązkowej treści planu miejscowego.

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

W planie miejscowym wyznaczono tereny rezerwowane pod rozbudowę ponadgminnych dróg publicznych i pod rozbudowę obwodnicy w ciągu drogi krajowej nr 46. Tereny te znajdują się w obrębie terenów rolniczych, usług, lasów oraz zieleni izolacyjnej i przywodnej. Określony został w ten sposób orientacyjny, a więc mogący ulec zmianie, przebieg dróg. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia

przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei wedle art. 4 ust. 1 ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Taka funkcja planu powoduje jednocześnie, że za pomocą linii rozgraniczających należy rozdzielić na rysunku planu tereny, dla których w tym planie przewiduje się określone, zazwyczaj różne przeznaczenie, a zatem także różne ustalenia.

Stanowisko takie potwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt II SA./Wr 582/12, wskazując dodatkowo, że nie ma wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, co można ewentualnie wykorzystać dla elastyczności w określaniu przeznaczenia poszczególnych stref. Wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa jednak wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Przebieg tych linii może zmienić rada nowelizująca plan. Nie można uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rady Gminy Chrzastowice określa (cyt.): „Przedmiotem ustaleń planu są tereny o różnym przeznaczeniu, wydzielone liniami rozgraniczającymi i oznaczone na rysunku i w treści planu niżej wymienionymi symbolami literowymi: (...)

2) tereny zabudowy usługowej (...):

e) tereny usług rezerwowane pod rozbudowę ponadgminnych dróg publicznych – Ur, Ur/ZRr (...),

4) tereny rolnicze (...):

f) tereny rolnicze rezerwowane pod rozbudowę ponadgminnych dróg publicznych – Rr,

5) tereny lasów, tereny zieleni i wód (...):

c) tereny lasów rezerwowane pod budowę obwodnicy w ciągu drogi krajowej nr 46 – ZLr, (...),

e) tereny zieleni, izolacyjnej, przywodnej, rezerwowane pod rozbudowę dróg publicznych -ZRr”,

§ 4. ust. 2 (cyt.): „2. Dla terenów rezerwowanych pod budowę obwodnicy w ciągu drogi krajowej nr 46 (KDGp), oznaczonych symbolem Rr, Ur, Ur/ZRr, ZRr oraz terenów dla terenów przeznaczonych pod rozbudowę ponadgminnych dróg publicznych KDZ-2, KDZ-3 oznaczonych symbolem Rr plan ustala linie rozgraniczające i tymczasowe sposoby zagospodarowania oraz użytkowania”, § 10 ust. 8 (cyt.): „Tereny usług oznaczone symbolem Ur stanowią rezerwę pod planowane poszerzenie do normatywnej szerokości pasa drogi krajowej nr 46 (KDGp); do czasu przeznaczenia docelowego dopuszcza się na terenach Ur wyłącznie zagospodarowanie związane z funkcją usługową, o charakterze tymczasowym (zielen urządzona, drogi i place wewnętrzne, parkingi, nośniki reklamowe, ogrodzenia, oświetlenie)”, § 18 ust. 4 (cyt.): „Ustala się tereny rolnicze oznaczone symbolem Rr, stanowiące rezerwę pod rozbudowę ponadgminnych dróg publicznych; do czasu przeznaczenia docelowego obowiązuje zachowanie dotychczasowej funkcji – polowych upraw rolniczych, użytków zielonych (łąk i pastwisk), sadów i ogrodniczych upraw gruntowych, z zakazem zabudowy”, § 19 ust. 4 (cyt.): „Wyznacza się tereny lasów oznaczone symbolem ZLr, stanowiące rezerwy pod budowę obwodnicy w ciągu drogi krajowej nr 46 (KDGp), do czasu przeznaczenia docelowego, ustala się użytkowanie dotychczasowe”, oraz § 21 ust. 5 (cyt.): „Wyznacza się tereny zieleni izolacyjnej i przewodniej ZRr, stanowiące rezerwę pod rozbudowę ponadgminnych dróg, do czasu przeznaczenia docelowego, ustala się użytkowanie dotychczasowe”.

Powyższe zapisy określają przeznaczenie terenów pod rezerwy, ale nie zostały one określone liniami rozgraniczającymi obszaru o różnym przeznaczeniu t.j. linią ciągłą. Natomiast zostały oznaczone linią przerywaną, co powoduje, iż tereny rezerwowane pod rozbudowę lub budowę drogi nie rozgraniczają obszarów o różnym przeznaczeniu.

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że cyt.: naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego,

istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Odnosząc się do zapisu terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów przedmiotowej uchwały, w którym Rada określiła, że „Do czasu zrealizowania ustaleń planu, tereny nim objęte, w tym również tereny rezerwowane pod obejście drogi Chrzastowice i dębskiej Kuźni w ciągu drogi krajowej nr 46 (KDGp) oznaczone symbolami Rr, ZLr, Ur, ZRr, należy użytkować w dotychczasowy sposób – jeżeli to użytkowanie nie jest sprzeczne z przepisami szczególnym; powyższe dotyczy także terenów planowanych poszerzeń pozostałych dróg”, Wojewoda Opolski wskazuje, iż powyższe postanowienia są sprzeczne z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem nie określa konkretnej daty bądź okresu czasu z upływem których postanowienia o tymczasowym zagospodarowaniu terenów przestaną obowiązywać. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 24 stycznia 2012 r. sygn. akt II SA/Wr 786/11 (cyt.) : „Określając sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać”.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym określa się m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W § 7 ust. 6 pkt 6 i 8 uchwały Rady Gminy Chrzastowice, dotyczących terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem MN, zastosowano sformułowanie dla wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki oraz intensywności zabudowy (cyt.), nie większy niż dotychczasowy i nie normuje się. Podobne zwroty zastosowano w: § 8 ust. 3 pkt 4 dla terenów planowanej zabudowy jednorodzinnej, § 9 ust. 4 pkt 5 dla terenów zabudowy mieszkaniowo - usługowej, § 10 ust. 5 pkt 2 lit. b i pkt 4 dla terenów zabudowy usługowej, § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 dla terenu sportu i rekreacji, § 12 ust. 2 pkt 2 – tereny obsługi komunikacji o przeznaczeniu podstawowym stacja paliw, miejsce obsługi podróżnych, § 13 ust 3 pkt 1 oraz ust. 5 pkt 2 dla terenów zabudowy techniczno-produkcyjnej, § 14 ust. 6 pkt 6 i 7 – tereny zabudowy zagrodowej, § 37 ust. 3 pkt 2 dla terenów urządzeń gospodarki odpadami. Powyższe określenia nie odpowiadają wymogom określenia wielkości powierzchni zabudowy w zakresie parametrów zabudowy. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r. sygn. II SA/Wr 277/13 (cyt.): „Określenie stosunku powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu powinno być dokonane w sposób precyzyjny, podobnie jak określenia dotyczące gabarytów zabudowy i dachu (np. liczbą, ułamkiem, procentem)”. Nieokreślenie parametrów zabudowy jest istotnym naruszeniem prawa.

Art.16. ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie ustala, iż (cyt.) Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. Rysunek omawianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został sporządzony na mapie sytuacyjno-wysokościowej w skali 1:2000 pozyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego zgodnie z wymaganiami art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sporządzenie planu na mapie w skali 1:2000 wynika z faktu, iż powstał on na dużym terenie – dla całego obszaru wsi Chrzastowice. Zatem przyjęcie na mapie omawianego miejscowego planu skali 1:2000 dla całej wsi Chrzastowice, jest jak najbardziej uzasadnione spełniając tym samym warunek szczególnego uzasadnionego przypadku. Organ nadzoru wskazuje, iż przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy Chrzastowice w sprawie zastosowania na rysunku planu skali 1:2000, z racji zaistnienia szczególnego uzasadnionego przypadku. Jednakże należy wskazać, iż każde odstępianie od stosowania ustalonej w ustawie o planowaniu skali, wymaga potwierdzenia dodatkowym dokumentem uzasadniającym, dołączonym do dokumentacji prac planistycznych.

W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym brak określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, brak określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenu, jak i brak określenia parametrów zabudowy, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodność z prawem uchwały nr VII.43.2015 Rady Gminy Chrząstowice z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Chrząstowice, trzeba uznać, iż wadliwość ww. zapisów dotyczących terenów rezerwowanych pod rozbudowę lub budowę dróg, brak określenia terminu tymczasowego zagospodarowania terenu i parametrów zabudowy skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zmianami), niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Marek Świetlik