



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 13 czerwca 2013 r.

Poz. 2467

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.67.2013 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 kwietnia 2013 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142., poz. 1591 z późn. zm.) art. 17 pkt 8), 20 ust. 1 i 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXIII/225/13 Rady Gminy Korczyna z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Iskrzynia 3 – etap II”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Korczynie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Iskrzynia 3 – etap II”.

Stosownie do art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest nieważna w przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu, bądź istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, bądź naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Tryb procedury uchwalenia planu odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania planu wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

W tym miejscu wskazać należy, iż w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono szczegółowo procedurę poprzedzającą uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego. Takie określenie procedury planistycznej służy ochronie praw obywateli przy wykonywaniu przez gminy władztwa planistycznego. Ścisłe przestrzeganie procedury planistycznej zostało przez ustawodawcę, co wskazano już wyżej, obwarowane sankcją nieważności.

Ustalenia planu są niezgodne z kierunkami wyznaczonymi w studium, co narusza art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647-j.t z późn. zm.).

Jak stanowi art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium uchwała rada gminy, przy czym tekst i rysunek studium stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium (art. 12 ust. 1 ustawy). Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych - art. 9 ust. 4 ustawy. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale i z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 20 ust. 1 tejże ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Stopień związania planów ustaleniami studiów, jak podkreślano wielokrotnie w literaturze i orzecznictwie, zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium. W zależności od szczegółowości postanowień studium może on być silniejszy lub słabszy. Z przyjętego w powszechnym rozumieniu znaczenia pojęcia "zgodności" danego aktu z innym, wynika, że jest to stopień związania silniejszy niż "spójność" czy też "niesprzeczność" (zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 188-189).

Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie - stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy - 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.

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. I chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym niż w studium należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza wówczas, gdy to "inne przeznaczenie terenu" w planie miejscowym jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Korczyna wyznaczone różnorodne kierunki zagospodarowania terenów w tym m.in.: tereny działalności przemysłowej, obiekty sportowe i turystyczne, komunikacji ponadlokalnej o znaczeniu krajowym oraz tereny potencjalnego rozwoju osadnictwa wiejskiego, które nie zostały w planie uwzględnione.

Wskazane w studium kierunki, o którym mowa powyżej nie znalazły odzwierciedlenia w ustaleniach planu miejscowego. W planie nie uwzględniono jednoznacznie wyznaczonych w studium, terenów sportu, przemysłu oraz komunikacji ponadlokalnej. Wskazane kierunki zagospodarowania zostały pominięte pomimo ich widocznej, w części graficznej i tekstowej studium, wyraźnej znaczącej roli w strukturze funkcjonalno-przestrzennej określonej w studium.

Jak wynika z licznych orzeczeń sądów administracyjnych rozwiązania studium winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie, a jeżeli mają np. charakter ogólny lub alternatywny to w planie winny zostać doprecyzowane. Jednak jak wynika to przede wszystkim z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma uzasadnienia wykluczenie w planie wskazanego w studium kierunku zagospodarowania i zastąpienie go zupełnie innym nie mającym odzwierciedlenia w ustaleniach studium.

Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku kiedy gmina stwierdziła nieaktualność studium w zakresie niektórych kierunków zagospodarowania, winna przed sporządzeniem planu dokonać zmiany studium tak, aby kierunki w nim określone były zgodne z aktualną polityką przestrzenną gminy, aktualnymi przepisami prawa i dokumentami wynikającymi z tych przepisów (np. studium RZGW czy plan województwa).

Równocześnie należy zauważyć, że gmina może i powinna kształtować swoją politykę przestrzenną poprzez sporządzenie miejscowych planów, jednakże nie ma w tym zakresie obligatoryjnego obowiązku co oznacza, iż w przypadku stwierdzenia, że kierunki wyznaczone w studium są nieaktualne może sporządzać plan miejscowy dopiero po dokonaniu aktualizacji studium. Potrzebę aktualizacji studium organy gmin winny zgodnie z art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oceniać co najmniej raz w okresie kadencji rady gminy i w związku z wynikami tej oceny dokonywać systematycznie właściwych czynności zmierzających do aktualności dokumentów planistycznych.

Ponadto z głównego założenia Studium dotyczącego struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy wynika, iż w zakresie terenów przewidzianych pod rozwój zabudowy obszar gminy został podzielony na dwie jednostki funkcjonalne, różniące się od siebie pewnymi elementami funkcjonalnymi i przestrzennymi. Są to: Obszar I – „Usługowo-przemysłowy”, który obejmuje środkową część gminy oraz Obszar II – „Osadnictwa wiejskiego”, w którym obejmuje m.in. miejscowość Iskrzynię dla której sporządzono przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Iskrzynia 3 – etap II”. Takie ustalenia studium wyraźnie różnicują charakter zabudowy pomiędzy poszczególnymi miejscowościami w gminie, co nie ma odzwierciedlenia w ustaleniach planu. Wątpliwości budzi przeznaczenie ponad 90% terenu pod tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej, kilku procent pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zupełnie znikomy procent terenu pod zabudowę zagrodową.

W części graficznej studium wyraźnie wskazano różnicę pomiędzy charakterem terenów zabudowy w miejscowości Korczyna będącej centralnym ośrodkiem gminy, a terenami zabudowy w pozostałych miejscowościach gminy. Ustalenia planu nie uwzględniają tych kierunków studium.

Ponadto zauważa się brak konsekwencji w zgodności planu miejscowego ze Studium, gdyż z jednej strony brak jest terenów, które należałoby wyznaczyć w planie, zgodnie z polityką przyjętą w studium, a z drugiej strony istnieją przypadki w których wyznaczono w planie tereny przenosząc je analogicznie do konturów w jakich wyznaczono je w studium.

Zauważa się również, iż w granicach planu występują grunty posiadające klasę bonitacyjną wymagającą zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi stosownie do art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2004 r. Nr 121 poz.1266 j.t.), na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, dla których takiej zgody nie uzyskano podczas sporządzania projektu planu, co narusza art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Są to obszary, które stanowią zwarty lub mniej zwarty obszar z terenami, dla których uzyskano odpowiednią zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze (np. występujące w ramach terenów oznaczonych symbolem 1W, 12KP2, 13KP2, 14KP2). Jednakże wątpliwości budzi nie wystąpienie o zgodę dla wszystkich tego wymagających terenów występujących na obszarze planu. Tym bardziej, że w wielu miejscach wnioskiem o zgodę Ministra bjęto nawet tereny rozproszone o małej powierzchni (poniżej 0,5 ha).

W związku z faktem objęcia miejscowości Iskrzynia procedurą sporządzenia planu miejscowego i wystąpieniem z wnioskiem o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dla terenów w granicach planu miejscowego, niezrozumiałe jest, że dla części terenów o taką zgodę nie wystąpiono.

Ponadto do dokumentacji prac planistycznych brak dokumentu jednoznacznie potwierdzającego, iż pozostałe grunty, posiadające klasę wymagającą zgody i przeznaczone pod zabudowę, taką zgodę posiadają. Załączony wniosek do Ministra nie zawiera informacji kiedy uzyskano zgodę i w jakim obszarze, zaś kopie części tekstowej wcześniejszych zgód nie pozwalają na stwierdzenie gdzie znajdują się obszary nimi objęte na terenie miejscowości Iskrzynia.

Ponadto w uchwale występuje niespójność, sprzeczność pomiędzy ustaleniami zawartymi w § 28 ust. 1 pkt 2 lit. e i f, a ustaleniami w § 28 ust. 3, co może utrudnić stosowanie ustaleń planu.

Zwrócić zatem należy uwagę, że plan 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. W przypadku naruszenia zasad sporządzania studium lub planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania studium lub planu skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały w całości lub części.

Reasumując, mając na uwadze powyższe, a w szczególności naruszenie zasad i trybu sporządzania planu, należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

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

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Janusz Olech

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Korczyna
2. Przewodniczący Rady Gminy Korczyna