



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 17 lipca 2018 r.

Poz. 3230

Elektronicznie podpisany przez:

Zaborniak Marcin Jacek

Data: 17.07.2018 14:20:39



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.158.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 11 lipca 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) art. 27 i art.28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017r., poz.1073 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LIX/442/2018 Rady Gminy Chorkówka z dnia 8 czerwca 2018 roku w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Świerzowa Polska XXII

Uzasadnienie

W dniu 8 czerwca 2018r. Rada Gminy Chorkówka podjęła uchwałę Nr LIX/442/2018 w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Świerzowa Polska XXII. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 13 czerwca 2018 roku.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 20 ust. 1 w związku z art.27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 poz. 1073 ze zm.), zwanej dalej: „u.p.z.p.”

Z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że zmiana planu uchwalona została z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w związku z przepisem art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2018r. , poz. 799 ze zm.) zwanej dalej „u.p.o.ś.” w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Przepis art. 72 ust.1 u.p.o.ś. stanowi, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;
- 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;

- 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;
- 5a) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- 6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi (art. 72 ust.1) .

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia (art.72 ust.2).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi (art. 72 ust.3).

Zgodnie z art. 72 ust.4 ustawy wymagania, o których mowa w ust. 1-3, określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań.

Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust.5).

W świetle przytoczonych przepisów, opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentem o charakterze analityczno – instrukcyjnym i nie zastępuje żadnego z aktów planistycznych – studium uwarunkowań, czy planu zagospodarowania przestrzennego, podejmowanych w formie uchwał organu stanowiącego gminy. Z dyspozycji przepisu art. 72 u.p.o.ś. wynika natomiast obowiązek wykonania opracowania ekofizjograficznego na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jak również miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z wynikającym z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. obowiązkiem określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Po analizie dokumentacji materiałów planistycznych przedłożonej Wojewodzie Podkarpackiemu w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa stwierdzono, że w dokumentacji załączonej do uchwały Rady Gminy Chorkówka Nr LIX/442/2018 w sprawie uchwalenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Świerzowa Polska XXII brak jest opracowania ekofizjograficznego, co w istocie oznacza niedopełnienie wynikającego z art. 72 u.p.o.ś. wymogu oparcia projektu aktu planistycznego na tym dokumencie.

Powyższy brak należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przy czym należy wskazać, że zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. 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 wykazie materiałów planistycznych sporządzonych na podstawie przepisów odrębnych wykorzystanych na potrzeby projektu zmiany planu wskazano, że odstąpiono od opracowania ekofizjograficznego podstawowego z uwagi na niewielki zakres zmiany i istniejące już zainwestowanie. Dodatkowo, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego organ tutejszy uzyskał wyjaśnienie Wójta Gminy, że przed podjęciem prac nad projektem zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Świerzowa Polska XXII nie sporządzono opracowania ekofizjograficznego podstawowego ponieważ zmiana planu nie wyznacza nowych terenów pod zabudowę i pod ciągi komunikacyjne, a sankcjonuje jedynie faktyczne zagospodarowanie terenu. Natomiast jedyna realna zmiana polegająca na dopuszczeniu wysokości zabudowy dla budynku usługowego do 12 m, a więc budynku do wysokości, do której zabudowę określa się jako niską, nie mogła stanowić przedmiotu opracowania ekofizjograficznego, w związku z czym wykonanie takiego opracowania uznano za bezprzedmiotowe.

Z takim stanowiskiem nie można jednak się zgodzić.

Opracowanie ekofizjograficzne nie było sporządzone dla Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Świerzowa Polska XXII” uchwalonego uchwałą Nr IX/79/03 Rady Gminy Chorkówka z dnia 27 sierpnia 2003r. ponieważ prace projektowe zostały rozpoczęte przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. z 2002r. Nr 155, poz. 1298). Obowiązek sporządzenia opracowania ekofizjograficznego na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakładały już natomiast na organ samorządu przepisy obowiązujące w dniu podjęcia przez Radę Gminy Chorkówka uchwały Nr XXXIX/285/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Świerzowa Polska XXII. Zgodnie z art. 27 u.p.z.p. zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują możliwości odstąpienia od wykonania opracowania ekofizjograficznego. Tym samym stwierdzić należy, że organ samorządu miał obowiązek zastosować się do wynikającego z art. 72 tej ustawy obowiązku sporządzenia opracowania ekofizjograficznego na potrzeby zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zaniechanie jego dopełnienia stanowi kwalifikowane naruszenie prawa.

Należy dodać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2010r. sygn. akt: II OSK 255/10 zajął stanowisko, iż podjęcie uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „z naruszeniem ustawowego wymogu sporządzenia jej projektu w oparciu o opracowanie ekofizjograficzne (...), a więc w istocie niezastosowanie się przez organ samorządu do obowiązku wynikającego z ustawy, stanowi niewątpliwie tak poważne (kwalifikowane) naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały”. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również, że art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska jednoznacznie wskazuje na to, iż opracowanie fizjograficzne ma spełniać warunki odpowiadające potrzebom opracowywanego dokumentu. Tak należy rozumieć kwestię „aktualności” przedmiotowego opracowania fizjograficznego. Sąd stwierdził, że „Skoro nie jest w sprawie sporne, iż przedmiotowe opracowanie pochodziło sprzed wielu lat, to konieczna była profesjonalna opinia potwierdzająca jego przydatność „dla potrzeb” opracowywanego aktu (projektu zmiany studium), lub też, co wydaje się najwłaściwsze, należało oprzeć się na opracowaniu sporządzonym właśnie dla potrzeb danego dokumentu.” Zatem nie tylko zaniechanie sporządzenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego (zmiany planu) w oparciu o opracowanie ekofizjograficzne, ale i również jego sporządzenie na podstawie nieaktualnego już opracowania ekofizjograficznego prowadzi do istotnego naruszenia obowiązujących zasad sporządzania aktu planistycznego.

Należy ponadto wskazać, że treść uchwały została sporządzona niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej określonymi w Dziale II załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.z 2016r. poz. 283). Zgodnie z § 143 rozporządzenia do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1–7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zawarty w dziale II rozporządzenia przepis § 82 stanowi, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

Zmiana, która miała polegać na wprowadzeniu do uchwały treści postanowień zawartych w §3, §4, §5 uchwały zmieniającej nie została jednakże dokonana poprzez ich odpowiednie dodanie do uchwały zmienianej. Wyłącznie treść uchwały pierwotnej została zastąpiona w zakresie jej §2, §3 i § 5. Tak sformułowany tekst uniemożliwi sporządzenie tekstu jednolitego uchwały. Ponadto należy wskazać, że ustalenia planu zawarte w §5 pkt 2 i 7 są zbędne i niewłaściwe w zakresie dotyczącym przypomnienia o konieczności stosowania obowiązujących przepisów prawa.

Po analizie uchwały Nr LIX/442/2018 z dnia 8 czerwca 2018r. tutejszy organ stwierdził ponadto, że uchwała ta nie zawiera załączników nr 1.1 i 1.2, w tym rysunku zmiany planu stanowiącego jego integralną część, w oryginalnej skali 1:1000, co uniemożliwia zweryfikowanie spójności ustaleń planu zawartych w treści uchwały i rysunku.

Przepis art. 28 ust.1 u.p.z.p. stanowi, że istotne 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 tak obowiązującym stanie prawnym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność podjętej uchwały jest uzasadnione, wobec czego należało orzec jak na wstępie.

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

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

Marcin Zaborniak