



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 lipca 2022 r.

Poz. 2765

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.181.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 13 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 1, 6, 8 i 9 w zw. z 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.), art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr 52/2022 Rady Gminy Leżajsk z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Giedlarowa.

Uzasadnienie

W dniu 10 czerwca 2022 r. Rada Gminy Leżajsk podjęła uchwałę nr 52/2022 Rady Gminy Leżajsk w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu wsi Giedlarowa. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 czerwca 2022 r.

W wyniku przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy stwierdzono, że dla części terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami RM, dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, co narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do 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), zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną (MN) i zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich (RM) stanowią odrębne sposoby przeznaczenia terenu. Stąd też zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną i zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, traktowane jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu, muszą spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy – mieć właściwe oznaczenia barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi osobne przeznaczenie terenu.

Zgodnie z wyrokiem NSA II OSK 1334/12 z dnia 8 sierpnia 2012 r. „Dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania terenu już z chwilą wejścia planu w życie.” Ponadto, zgodnie z wyrokiem NSA II OSK 2551/11 z dnia 23 lutego 2012 r. „Dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne.” Mając

powyższe na uwadze zauważa się, iż przeznaczenie uzupełniające pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną jest sprzeczne z podstawowym przeznaczeniem terenu pod zabudowę zagrodową. Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną jest odmiennym przeznaczeniem terenu niż zabudowa zagrodowa i nie może stanowić funkcji dopełniającej dla podstawowej funkcji zabudowy zagrodowej, jak przyjęto w zakwestionowanych ustaleniach planu.

Niewłaściwie również ustalono przeznaczenie uzupełniające terenów RM w § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a i b uchwały, gdyż dopuszczono wolnostojące obiekty służące prowadzeniu działalności gospodarczej oraz usługi podstawowe. Z zamieszczonej w § 2 pkt 5 uchwały, definicji „usług podstawowych”, wynika, iż są to usługi związane z zabezpieczeniem codziennych potrzeb mieszkańców m.in. usługi działalności biurowej i administracyjnej, usługi informatyczne, wystawiennicze, targowe, usługi drobne takie jak fryzjer, kosmetyczka, kultura, rozrywka, zatem ustalenia planu umożliwiają zagospodarowanie terenu na cele związane z działalnością rolniczą jak i z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Zatem na terenach oznaczonych symbolami RM, dopuszczono realizację wzajemnie wykluczających się funkcji. Przedmiotowe uchybienie również stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analogicznie powyższe uwagi odnoszą się również do terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, oznaczonych na rysunku planu symbolami RM/ZZ;

Ponadto w § 21 ust. 7 uchwały ustalono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolami RM (które dotyczą również terenów oznaczonych symbolami RM/ZZ), co narusza przepis art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.), zgodnie z którym procedurę scalenia i podziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Zamieszczenie zasad tej procedury w planie miejscowym w odniesieniu do terenów rolnych i leśnych stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W § 10 ust. 7 uchwały ustalono również zasady podziału nieruchomości na terenach zabudowy zagrodowej, wskazując powierzchnie działki nie mniejszą niż 600m², co nie spełnia wymogów określonych w art. 93 ust. 2a ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami stosownie do których, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja między sąsiadującymi nieruchomościami;

Zapis § 2 pkt 1 uchwały, zawierający definicję dojazdu niewydzielonego poprzez który należy rozumieć również projektowane służebności drogowe jest niezgodny z prawem, gdyż rada uchwalając plan decyduje o zagospodarowaniu terenów i nie może scedować ustaleń w zakresie zapewnienia obsługi komunikacyjnej na inne organy.

Dodatkowo w przedmiotowej uchwale dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych symbolami U, dla których dopuszczono m.in. zabudowę związaną z rzemiosłem, produkcją, a dla terenu 3U zabudowę związaną również z obsługą komunikacji, nie ustalono minimalnej ilości miejsc do parkowania związanych z uzupełniającym przeznaczeniem terenu, co stanowi naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wątpliwości budzi również brak ustalenia minimalnej ilości miejsc parkingowych dla terenów infrastruktury technicznej, oznaczonych symbolami W i T oraz terenu eksploatacji złoża piasku, oznaczonego symbolem IPE.

Wątpliwości budzą także ustalenia planu zawarte w § 22 ust. 1 pkt 2 uchwały, dopuszczające na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami MN, jako przeznaczenie uzupełniające, „wolno stojące obiekty zabudowy usługowej, zajmujące nie więcej niż 80% powierzchni zabudowy przeznaczenia podstawowego”, gdyż sposób sformułowanych ustaleń, nie pozwala na jednoznaczne i czytelne odczytanie sposobu zagospodarowania. Niewłaściwe jest w danej zabudowie (mieszkaniowej) dopuścić inną zabudowę (usługową), mogą to być jedynie obiekty budowlane, które można jednoznacznie powiązać z projektowanym przeznaczeniem terenu i w taki sposób, aby większa była realizacja wspólnych ustaleń planu. W powyższym przepisie (§ 22 ust. 1 pkt 2 lit a) nie jest możliwe jednoznaczne uzyskanie wskaźników na etapie realizacji planu gdyż (zgodnie z planem na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dominującą funkcję mogą stanowić usługi).

Stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947) oraz § 7 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r., Nr 48 poz. 284), obowiązkowym elementem cmentarza jest m.in. dom przedpogrzebowy lub kostnica. Tymczasem w § 33 uchwały, ustalono przeznaczenie terenów, oznaczonych w planie symbolami 1ZC i 2ZC, pod teren cmentarza, nie uwzględniając elementów stanowiących jego obowiązkowe zagospodarowanie tj. dom przedpogrzebowy lub kostnicę. W § 24 ustalono natomiast przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 1UP pod usługi publiczne związane z funkcjonowaniem cmentarza, a więc istnieje możliwość zlokalizowania elementów stanowiących obowiązkowe zagospodarowanie cmentarza, których brakuje w terenach ZC np. domu przedpogrzebowego. W związku z powyższym, winny być zachowane, wynikające z § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. nr 52 poz. 315) odległości przedmiotowego terenu 1UP od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych. Ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia pod cmentarz oraz elementy stanowiące obowiązkowe zagospodarowanie cmentarza, bez zachowania ww. odległości wraz z ustaleniem w tych obszarach przeznaczenia terenu oraz zasad zagospodarowania gwarantujących możliwość założenia cmentarza, w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 3 i 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Na marginesie należy zauważyć, iż w granicach do 50m odległości od terenu oznaczonego w planie symbolem 1UP znajduje się zabudowa mieszkaniowa, co narusza § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z wytycznymi Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Leżajsk dom przedpogrzebowy winien być zlokalizowany na terenie cmentarza, oznaczonego symbolem ZC.

W § 21 ust. 7 pkt 2 i 3, § 22 ust. 7 pkt 2 i 3, § 23 ust. 7 pkt 2 i 3, § 24 ust. 6 pkt 2 i 3, § 25 ust. 7 pkt 2 i 3, § 26 ust. 7 pkt 2 i 3, § 27 ust. 6 pkt 2 i 3, § 28 ust. 8 pkt 2 i 3, § 29 ust. 7 pkt 2 i 3, § 30 ust. 6 pkt 2 i 3, § 31 ust. 7 pkt 2 i 3, § 32 ust. 5 pkt 2 i 3, § 33 ust. 7 pkt 2 i 3, § 34 ust. 5 pkt 2 i 3, § 37 ust. 4 pkt 2 i 3, § 38 ust. 3 pkt 2 i 3, § 41 ust. 6 pkt 2 i 3 oraz § 42 ust. 6 pkt 2 i 3 uchwały, w zakresie podziału na nowe działki budowlane, oprócz minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej zawarto ustalenia w zakresie ich minimalnej szerokości frontu oraz kąta położenia granic wydzielanych działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż wskazane parametry określa się w sytuacji zasad scalania i podziału nieruchomości dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a nie dla nowo wydzielanych działek uzyskiwanych w wyniku podziału nieruchomości. Są to dwie odrębne procedury, których nie należy ze sobą utożsamiać, zatem przytoczone powyżej przepisy nie znajdują zastosowania w przypadku procedury podziału nieruchomości. Jedynym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym, jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mając powyższe na uwadze, zauważa się, iż ustalenia przedmiotowego planu w zakresie warunków podziału nieruchomości, wykraczają poza zakres art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Część zapisów planu jest niewłaściwa, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów; natomiast zawiera odwołania do przepisów odrębnych – m.in. § 9 pkt 2 lit. a tiret drugie, trzecie i szóste, § 14 ust. 5 pkt 2 i ust. 9 pkt 2, § 16 pkt 1 lit. a, § 18 pkt 1, 2 i 3, § 20 ust. 2, § 21 ust. 3 pkt 6, § 27 ust. 2 pkt 4, § 28 ust. 3 pkt 4, § 29 ust. 3 pkt 4, § 30 ust. 3 pkt 4.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym zakresie uchwała Rady Gminy Leżajsk narusza istotnie zasady sporządzania planu. Wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie

w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 519 ze zm.) zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). 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.

Analiza przedmiotowej uchwały wykazała również iż w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodu potwierdzającego datę rozpatrzenia przez Wójta uwag, o których mowa w art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z czym brak w tym przypadku dowodu potwierdzającego zachowanie terminu, o którym mowa w art. 17 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz brak kompletnego opracowania ekofizjograficznego, sporządzanego na podstawie art. 72 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r., poz. 1260), na cele niniejszego planu (w dokumentacji prac planistycznych znajduje się jedynie strona tytułowa opracowania).

Reasumując w przedmiotowej uchwale stwierdzono istotne naruszenie zasad sporządzania planu skutkujące koniecznością wydania rozstrzygnięcia nadzorcze stwierdzającego jej nieważność.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński