



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 9 maja 2023 r.

Poz. 2722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 104 .2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 maja 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz.40 z późn.zm.) w związku z art.14 ust.2 , art.15 ust.1 , art.17, art.20 i art.28 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DZ.U. z 2022r. poz. 503 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Uchwały Nr LI.452.2023 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 30 marca 2023r. w sprawie uchwalenia Zmiany 1/2021 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „HORYNIEC-ZDRÓJ – 1/2001”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LI.452.2023 z dnia 30 marca 2023r. Rada Gminy Horyniec-Zdrój uchwaliła Zmianę 1/2021 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „HORYNIEC-ZDRÓJ – 1/2001”.

Dokonując analizy ww. uchwały pod kątem zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził istotne nieprawidłowości i uchybienia obowiązujących przepisów prawnych regulujących kwestie związane z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a mianowicie :

- 1) ustalenia obowiązującego planu na etapie niniejszej zmiany nie zostały zmodyfikowane w niezbędnym zakresie, gdyż nie skorygowano ustaleń zawartych w § 2 ust. 2 pkt. 1 uchwały zmienianej, które dotyczyły w części obszaru objętego niniejszą zmianą planu. Powyższe stanowi naruszenie § 93 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283);
- 2) w § 2 ust. 3 lit. h uchwały, mowa jest o „zieleni działkowej”, niemniej jednak nie wiadomo o jakiej zieleni działkowej mowa, gdyż w uchwale nie zdefiniowano przedmiotowego pojęcia;
- 3) w zakresie załącznika nr 3 do niniejszej uchwały stanowiącego dane przestrzenne zauważa się, iż brak jest podpisu pliku GML.

Plik GML należy podpisać kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach;

Dodatkowo, brak jest łącza pod którym dostępna jest granica obszaru objętego aktem przystępującym w postaci wektorowej;

- 4) ustalenie przedmiotowej uchwały, wprowadzające do § 8 do zmienianej uchwały ust. 3a) jest niewłaściwe, niezgodne z zasadami techniki prawodawczej, gdyż wprowadza jednostkę redakcyjną, która w obowiązującym planie nie istnieje – paragraf 8 składa się z 4 punktów, natomiast zgodnie z §57 ust. 2 rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) *Ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu - skrótem "ust." bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki.*

Powyższe dotyczy również skreślenia w §14 ust. 2) zmienianej uchwały;

- 5) dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie przedstawia zgodności z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1 ustawy wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2.

Ponadto, do uchwały przedłożono dwa uzasadnienia, które po części są tożsame oraz zawierają błędne informacje w zakresie przeznaczenia terenów 1ZP i 9KW, terminu składania wniosków do zmiany planu oraz daty zaopiniowania projektu zmiany planu przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Horyńcu Zdroju;

- 6) brak jest spójności między załącznikiem nr 2 przedmiotowej uchwały, stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, Prognozą skutków finansowych dot. przedmiotowej zmiany planu oraz ustaleniami niniejszego planu.

Jak wynika z informacji zawartych w przedłożonej Prognozie skutków finansowych, nie planuje się inwestycji związanych z infrastrukturą należącą do zadań własnych gminy. Ustalono, iż *Tereny objęte planem posiadają dostęp do istniejącej infrastruktury technicznej w związku z czym gmina nie poniesie kosztów związanych z realizacją nowej infrastruktury*. Dodatkowo, podano, iż *projektowana zmiana planu zakłada realizację oraz poszerzenie istniejących dróg oraz pomimo, iż przeznaczenie terenów w planie miejscowym pod drogi, a co za tym idzie ich wykonanie, stanowi bezpośredni skutek finansowy dla budżetu gminy, w niniejszej prognozie nie określa się jego kosztów*.

Natomiast w ww. rozstrzygnięciu wskazano, iż inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej mogą mieć *wyłącznie charakter uzupełniający*, przy czym nie skonkretyzowano, co stanowić może charakter uzupełniający.

W ustaleniach zmiany planu wskazano przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 8KW pod poszerzenie drogi wewnętrznej 5 KW oraz przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 9KW pod drogę wewnętrzną, niemniej jednak w uzasadnieniu do uchwały podano, iż w ramach przedmiotowej zmiany planuje się teren „*9KW – teren drogi wewnętrznej (istniejącej)*”;

- 7) w zakresie załącznika nr 1 do uchwały zauważa się, iż :

- a) nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenu 1MNj/MP wykraczają poza teren objęty uchwałą Rady Gminy Horyniec Zdrój z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszej zmiany planu, co istotnie narusza art. 17 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 z późn. zm.);
- b) błędnie wskazano na wyrysie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Horyniec Zdrój granicę obszaru objętego zmianą planu miejscowego, zgodnie z §7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

- 8) niewłaściwe w kontekście konieczności opracowania jednolitego tekstu planu, jest odniesienie do „*rysunku zmiany*”, zawarte we wprowadzonych do zmienianej uchwały przepisach;

W zakresie dokumentacji planistycznej zauważa się, iż:

- 9) plan w uchwalonej formie nie stanowił przedmiotu wyłożenia do publicznego wglądu;

Projekt zmiany planu z etapu wyłożenia, który znajduje się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Horyniec Zdrój nie jest spójny ze zmianą planu miejscowego uchwalonego przedmiotową uchwałą., m.in. w zakresie:

- a) numeru uchwały zmienianej - w projekcie planu z etapu wyłożenia podano uchwałę Nr XIX/171/2003, natomiast w uchwale uchwalającej – Nr VII/49/03;
- b) łącznej powierzchni terenów funkcjonalnych objętych projektem zmiany planu – w projekcie planu z etapu wyłożenia wskazano około 2,70 ha, natomiast w uchwale uchwalającej – około 3,0 ha;
- c) wprowadzonych zmian do uchwały obowiązującej, tj.

- w projekcie zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu dodano teren 7MNj, natomiast w uchwale uchwalającej – tereny 7MNj i 8MNj;
- w projekcie zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu wskazano minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 40 % powierzchni działki budowlanej, natomiast w uchwale uchwalającej – 35 % powierzchni działki budowlanej;
- w projekcie zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu wskazano linię zabudowy drogi wewnętrznej KD, natomiast w zmianie planu uchwalonego niniejszą uchwałą mowa jest o *nieprzekraczalnej linii zabudowy od linii rozgraniczającej teren zabudowy z drogą wewnętrzną 8KW i 9KW*;
- w projekcie zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu wskazano gabaryty zabudowy mieszkaniowej – maksymalną wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej – 4,5 m, natomiast w uchwale uchwalającej – wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej – do 4,0 m;
- w projekcie zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu wskazano gabaryty zabudowy mieszkaniowej – wysokość do kalenicy/wierzchołka dachu – do 8,5 m, natomiast w uchwale uchwalającej – do 9,5 m;
- w projekcie zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu wskazano gabaryty zabudowy mieszkaniowej – formę architektoniczną dachu – dopuszczono dachy kalenicowe i namiotowe, natomiast w uchwale uchwalającej – dachy dwu- lub wielospadowe;

Rozbieżności występują również dla pozostałych przeznaczeń terenów wprowadzonych niniejszą zmianą planu miejscowego.

Ponadto, w projekcie zmiany planu z etapu wyłożenia znajdują się zapisy dotyczące ogrodzeń frontowych działek, które nie są analogicznie powtórzone w przedmiotowej uchwale;

10) brak jest spójności pomiędzy ustaleniami przedmiotowej uchwały a opinią sanitarną Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lubaczowie z dnia 02.11.2022 r., znak: PSNZ.9020.13.6.2022.MŻ, która wynika z rozbieżności pomiędzy wersją uchwały z etapu opiniowania i uzgadniania a uchwałą przyjmującą, m. in. w zakresie wskaźników urbanistycznych dla terenów 7MNj i 8MNj:

- w ww. opinii wskazano minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 40 % powierzchni działki budowlanej, natomiast w uchwale uchwalającej – 35 % powierzchni działki budowlanej;
- w ww. opinii wskazano gabaryty zabudowy mieszkaniowej - długość elewacji frontowej – do 25 m, natomiast w uchwale uchwalającej – szerokość elewacji frontowej – do 20 m;
- w ww. opinii wskazano geometrię dachu – forma dachu – kalenicowy lub ostrosłupowy, natomiast w uchwale uchwalającej – dwu lub wielospadowy;
- w ww. opinii wskazano wysokość do kalenicy/wierzchołka dachu – do 8,5 m, natomiast w uchwale uchwalającej – do 9,5 m;
- w ww. opinii wskazano gabaryty zabudowy garażowo-gospodarczej – szerokość elewacji frontowej – do 12,5 m, natomiast w uchwale uchwalającej – do 15,0 m;
- w ww. opinii wskazano gabaryty zabudowy garażowo-gospodarczej – wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej – do 3,0 m, natomiast w uchwale uchwalającej – do 3,5 m;
- w ww. opinii wskazano gabaryty zabudowy garażowo-gospodarczej – geometria dachu – kąt nachylenia połaci – w granicach 15° - 25°, natomiast w uchwale uchwalającej - 20° - 40°;
- w ww. opinii wskazano gabaryty zabudowy garażowo-gospodarczej – geometria dachu – wysokość do kalenicy – do 5,0 m, natomiast w uchwale uchwalającej – do 6,5 m;

Rozbieżności występują również dla pozostałych przeznaczeń terenów wprowadzonych niniejszą zmianą planu miejscowego;

11) brak jest dowodu ogłoszenia w prasie miejscowej o przystąpieniu do sporządzenia niniejszej zmiany planu, w dokumentacji zamieszczono wydruk zlecenia zamówienia reklamy prasowej (dowodówka);

12) brak jest dowodu potwierdzającego datę umieszczenia na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, obwieszczenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu, o którym mowa w § 12 pkt 14 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym brak w tym przypadku dowodu potwierdzającego zachowanie terminu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- 13) obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu nie spełnia wymogów określonych w załączniku nr 7 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

Dodatkowo, wyjaśniam, iż w związku z §12 pkt 14 ww. rozporządzenia do dokumentacji prac planistycznych należy załączyć *ogłoszenie prasowe i obwieszczenie o wyłożeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, których wzór określa załącznik nr 7 do rozporządzenia, wraz z dowodami ich ogłoszenia;*

W związku z powyższym należało wyłożyć do publicznego wglądu projekt zmiany planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;

- 14) w zakresie wykazu opinii do projektu zmiany planu zauważa się, iż
- a) błędnie wskazano datę uzyskania opinii Polskich Sieci Elektroenergetycznych (podano 08.10.2022r, natomiast zgodnie z przedłożoną dokumentacją powinno być 08.11.2022r.);
 - b) nieprawidłowo wskazano uzyskanie opinii Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Horyńcu Zdroju zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niemniej jednak budzi wątpliwość przedłożony protokół z posiedzenia Komisji z dnia 6 maja 2022r., ponieważ zgodnie z dokumentacją prac planistycznych wnioski o opinię GKUA otrzymała w dniu 18.10.2022r. Jednocześnie należy zauważyć, iż w uzasadnieniu do uchwały wskazano, *zaopiniowanie w dniu 16.12.2021r. projektu Zmiany 1/2021 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Horyniec-Zdrój – 1/2001” przez Gminną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Horyńcu-Zdroju;*
- 15) brak jest uzgodnienia projektu zmiany planu z ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej w związku z położeniem terenu objętego niniejszą uchwałą w granicach strefy ochronnej B Uzdrowiska Horyniec-Zdrój (uchwała nr XXII/114/2012 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia statutu Uzdrowiska Horyniec-Zdrój);

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 17 ust. 6 lit. b tiret siódme ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- 16) brak jest materiałów planistycznych, o których mowa w § 10 ust. 1 i 2 oraz § 12 pkt 6 i 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 17) brak jest 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. 2556 z późn. zm.), na cele niniejszej zmiany planu;
- 18) przedmiotowa uchwała została podjęta przez Radę Gminy w Horyńcu Zdroju na sesji w tym samym dniu co uchwała Nr LI.452.2023 Rady Gminy Horyniec Zdrój z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Zmiany 1/2021 Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Horyniec-Zdrój.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Oznacza to, że przed podjęciem uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub równocześnie z jej podjęciem) rada gminy ostatecznie stwierdza, że plan nie narusza ustaleń studium, gdyż możliwa jest sytuacja, że projekt planu na skutek wniesionych uwag ulegnie zmianie w trakcie procedury planistycznej lub zmianie takiej ulegnie studium.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliła się linia orzecznicza, iż niedopuszczalne jest podjęcie uchwały w sprawie studium (lub jego zmiany) i planu miejscowego (lub jego zmiany) na sesji rady w tym samym dniu (wyrok NSA z 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1288/19, wyrok WSA w Gorzowie

Wielkopolskim z 24 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Go 1043/21, wyrok WSA w Szczecinie z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 1016/20).

Jak wynika z orzecznictwa, samo stwierdzenie zgodności planu miejscowego (lub jego zmiany) ze studium, w sytuacji gdy studium to zostało uchwalone lub zmienione na tej samej sesji w tym samym dniu co plan lub jego zmiana, przed uchwaleniem tego planu (lub jego zmiany), pozwala uzyskać jedynie formalną zgodność obu tych aktów, prowadzi natomiast do fikcji zgodności projektu planu (lub jego zmiany) ze studium (lub jego zmianą) i pozbawia studium jakiegokolwiek znaczenia.

W wyroku z dnia 30.04.2020r. Sygn.akt II OSK 1288/19 NSA wyraził pogląd, że nie istnieją przesłanki, aby obydwa projekty dokumentów (studium oraz planu miejscowego) nie mogły być procedowane jednocześnie. Nie do zaakceptowania byłaby fikcja zgodności projektu planu i jego trybu uchwalania ze studium gdyby studium uchwalane było w tym samym dniu i na tej samej sesji, ale przed planem.

Z tych powodów Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności ww. uchwały oraz przesłał do Gminy Horyniec-Zdrój powyższe uwagi, które zostały przedstawione w piśmie z dnia 28.04.2023r. znak I-IV.4130.2.43.2023.

Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Przepis ten określa przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego. Pojęcie zasad sporządzania planu należy wiązać z merytorycznym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), na którą wskazuje art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także ze standardami dokumentacji planistycznej (vide: wyroki NSA: z dnia 3 października 2017 r., II OSK 2050/16, z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 2215/15). Natomiast tryb sporządzania planu odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do jego uchwalenia (vide: wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2017 r., II SA/Op 237/17).

W ocenie Wojewody uchwała Nr LI.452.2023 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 30 marca 2023r. w sposób istotny narusza tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, z uwagi na to, że ww. uchwała została podjęta przez Radę Gminy Horyniec-Zdrój na sesji w tym samym dniu co uchwała Nr LI.449.2023 Rady Gminy Horyniec-Zdrój z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia Zmiany 1/2021 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Horyniec-Zdrój.

W orzecznictwie wyklucza się natomiast dopuszczalność podjęcia uchwały w sprawie studium, (jego zmiany) i planu miejscowego na sesji rady w tym samym dniu (zob. wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., sygn. II OSK 1353/18).

Wobec wagi wskazanego wyżej naruszenia wyeliminowanie z obiegu prawnego niniejszej uchwały w wyniku stwierdzenia jej nieważności na podstawie art.28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru