



WOJEWODA LUBELSKI
NK/Ch.II.0911-289/10

Lublin, 2010-10-01

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały nr XXXIX/182/2010 Rady Gminy Rudnik z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIX/182/2010 Rady Gminy Rudnik z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała, doręczona do organu nadzoru w dniu 7 września 2010 r., podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Rudnik działając 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 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. 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. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik przyjętego uchwałą nr XLI/182/2002 Rady Gminy Rudnik z dnia 25 czerwca 2002 r. – uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik przyjętego uchwałą nr XXI/73/2004 Rady Gminy Rudnik z dnia 30 listopada 2004 r. Zmiana planu obejmuje tereny położone w miejscowościach: Bzowiec, Maszów, Mościska, Płonka, Rudnik i Wierzbica.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. 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.

Po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi dokumentacji prac planistycznych uchwalonej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik stwierdzono istotne naruszenia trybu sporządzania przedmiotowego planu oraz naruszenie zasad jego sporządzania.

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia czynności należące do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które szczegółowo określają tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zmiany planu) - wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (zmiany planu) musi kolejno wykonać te ściśle określone czynności. W przedmiotowej zmianie planu w sposób istotny naruszono tryb sporządzania planu określony przez ustawodawcę w art. 17 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 17 pkt 7 lit. b ww. ustawy wójt uzgadnia projekt planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Po dokonaniu analizy przedstawionej dokumentacji prac planistycznych dotyczącej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik stwierdzono, iż nie dokonano uzgodnienia projektu przedmiotowego planu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Lublinie. Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że na zwrotnym potwierdzeniu odbioru pisma Wójta Gminy Rudnik znak: GKŚ.7322-1/2010 z dnia 17 maja 2010 r skierowanego do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie Delegatura w Chełmie w sprawie zawiadomienia o udostępnieniu do uzgodnień projektu zmiany przedmiotowego planu w okresie od 20 maja do 11 czerwca 2010 r. widnieje informacja listonosza o nedoręczeniu tego pisma, ponieważ adresat wyprowadził się. Świadczy to o nieodebraniu przedmiotowego pisma przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Lublinie i niedokonaniu uzgodnienia przedmiotowej zmiany planu. Także w myśl art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.) projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W powyższej uchwale nie spełniono wymagań art. 17 pkt 7 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nedoręczając

Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków projektu zmiany planu i tym samym poprzez zaniechanie uzgodnienia projektu przedmiotowej zmiany planu istotnie naruszono tryb sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik.

Jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 czerwca 2006 r. II SA/Wr 204/06 (NZS 2007/4/64) „każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trybu postępowania, jak przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego (...) Podjęcie wymaganych do uchwalenia (zmiany) planu czynności, gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, jak i pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych w projekcie rozwiązań w granicach wniosków, uwag, uzgodnień i opinii”.

Ponadto w innym wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. sygn. akt II SA/Wr 415/05 (Dz.Urz.Woj.Dolno. 2007/44/489) powyższy Sąd podkreśla, iż „nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko naruszenie istotne. Dla ustalenia istotności decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Za istotne naruszenie trybu uchwalania planu może być uznana zarówno sytuacja, w której wskazany w ustawie organ zostanie przy uzgadnianiu pominięty jak też taka, w której uzgodnienie - jako obligatoryjny warunek uchwalenia planu - zostanie dokonane z innym podmiotem niż wymieniony w art. 17 pkt 7 ustawy”.

Jednocześnie Powiatowy Inspektor Sanitarny w Krasnymstawie działając zgodnie z art. 17 pkt 7 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851, z późn. zm.) postanowieniem znak: ONS-NZ.700/26/10 z dnia 9 czerwca 2010 r. uzgodnił projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik z uwagą „wykluczenia przydomowych oczyszczalni ścieków (Płonka-RM, Mościska- Wierzbica-RM, Maszów-RM, Bzowiec-RM) ze względu na brak warunków hydrogeologicznych do rozsączania lub odprowadzania do studni chłonnych oczyszczonych ścieków”. Nie zostało to uwzględnione w tekście uchwały przedmiotowego planu. W § 13 ust. 5 pkt 3, § 19 ust. 5 pkt 3, § 21 ust. 5 pkt 3 oraz § 23 ust. 6 pkt 3 uchwały wpisano: ”dopuszcza się lokalizację przydomowych oczyszczalni ścieków pod warunkiem wykonania badań gruntowo-wodnych, które będą rzutowały na ewentualne dopuszczenie

lokalizacji i wybór rodzaju oczyszczalni”. Stanowi to istotne naruszenie art. 17 pkt 7 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym samym istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik.

Należy podkreślić, iż zgodnie z przyjętym orzecznictwem uzgodnienie jest formą współdziałania organów, która bezwzględnie wiąże organ decyzyjny w danej sprawie. Brak uzgodnienia projektu planu zagospodarowania przestrzennego nie pozwala na jego uchwalenie w brzmieniu nieakceptowanym przez organ uzgadniający (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 maja 2004 r. SA/Bk 1600/03).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Jednocześnie w trakcie oceny zgodności z przepisami prawa powyższej uchwały stwierdzono naruszenie w zakresie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania dotyczące niezachowania zgodności zmiany przedmiotowego planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik. W zmianie planu nie uwzględniono stanowisk archeologicznych (które występują na rysunku studium) na rysunkach stanowiących załączniki do uchwały nr XXXIX/182/2010 o następujących numerach:

- 1) nr 3 w miejscowości Mościska na terenie o symbolu 5.RM (arkusz F);
- 2) nr 4 w miejscowości Płonka na terenie o symbolu 5.U (arkusz A) oraz terenie o symbolu 1.RM (arkusz B);
- 3) nr 5 w miejscowości Rudnik na terenie o symbolu 2.RM (arkusz A) oraz terenie o symbolu 6.RM (arkusz B)

naruszając tym samym przepisy art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Brak zgodności ustaleń zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z art. 28 ww. ustawy powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Z przyjętego w powszechnym rozumieniu znaczenia pojęcia „zgodność” jakim posługuje się ustawodawca w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż pojęcie zgodności należy rozumieć jako bardziej ostre i precyzyjne, o mocniejszym stopniu związania niż pojęcie „niesprzeczności” czy „spójności”, a skoro ustawodawca w przepisach art. 9, 15, 20 ww. ustawy posługuje się określeniem „zgodny”, to o ile umożliwiają to zapisy studium – należy ściśle porównywać projekt planu z ustaleniami studium. Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 6 czerwca

2008 r. sygn. akt II SA/Kr 1049/07 (LEX nr 499814) „plan miejscowy jest uchwalany po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obiektywny brak takiej zgodności oznacza nie tylko błędne jej stwierdzenie, ale również i to, że sama uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego narusza prawo w sposób istotny.”

Ponadto w powyższej uchwale niezachowano zgodności granic zmiany przedmiotowego planu z uchwałą nr XXI/85/2008 Rady Gminy Rudnik z dnia 29 września 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rudnik m.in. w miejscowości Bzowiec na załączniku graficznym nr 1 do uchwały dla terenów o symbolach: 3.R, 4.RM i 5.R. W uchwale Rady Gminy Rudnik z dnia 29 września 2008 r. przystąpiono do sporządzenia zmiany przedmiotowego planu obejmującego przekształcenie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na tereny zabudowy zagrodowej w miejscowości Bzowiec. Tereny oznaczone w przedmiotowym planie symbolami: 3.R, 4.RM i 5.R w obowiązującym do chwili obecnej planie nie były przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną tylko pod dolesienia.

Niezachowanie zgodności granic zmiany przedmiotowego planu narusza tryb jego sporządzania, który odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu, naruszając tym samym art. 14 ust. 1 i 2 ww. ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 1493/09 podkreśla, iż „stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w myśl ust. 2 integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Tenże artykuł w ust. 6 przewiduje, że przed podjęciem uchwały organ wykonawczy gminy /wójt, burmistrz, prezydent miasta/ wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Dopiero w następnej kolejności wskazanej w art. 15 ust. 1 ww. ustawy organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego. Wprawdzie w przepisie tym nie ma wyraźnej mowy o tym, że projekt planu miejscowego musi być zgodny z uchwałą o przystąpieniu do sporządzania tego planu, jednakże funkcjonalna wykładnia art. 14 i 15 jednoznacznie wskazuje na to, że zasadą sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest przygotowanie planu miejscowego, natomiast jego uchwalenie wbrew postanowieniom rady gminy wyrażonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu powoduje rażące naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego.

Dorozumiana wola rady gminy wynikająca już z samego projektu planu miejscowego, o objęciu tym planem innego, niż określony w uchwale, o której mowa w art. 14, to jest o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, obszaru uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXIX/182/2010 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Lubelski
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy
Rudnik
- 2) Wójt Gminy Rudnik