



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 7088



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IF-II.4131.53.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2022 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXIX/297/2022 Rady Gminy Bełzec
z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego wybranego terenu położonego przy ul. Armii
Krajowej**

Na podstawie art. 61 §1 i §4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/297/2022 Rady Gminy Bełzec z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranego terenu położonego przy ul. Armii Krajowej.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIX/297/2022 Rady Gminy Bełzec z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranego terenu położonego przy ul. Armii Krajowej została dostarczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2022 r.

Działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.) Rada Gminy Bełzec uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wybranego terenu położonego przy ul. Armii Krajowej.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy, 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 ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXIX/297/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu i zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo - administracyjne, pojęcie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Tryb ten został uregulowany w przepisach art. 14 ust. 1 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu nadzoru w toku procedury sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bełzec wybranego terenu położonego przy ul. Armii Krajowej naruszony został przepis art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Z przedłożonej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznych wynika, że przedmiotowy projekt planu był wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 14 września 2022 r. do 30 września 2022 r. a zatem wyłożenie trwało 17 dni.

Jak wynika z powyższego w prowadzonej procedurze zmiany planu nie zachowano terminu wyłożenia projektu tego planu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Świadczy to o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Wyznaczając w sposób nieprawidłowy termin wyłożenia projektu zmiany planu miejscowego, naruszono w sposób istotny tryb jego sporządzania, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Brak przeprowadzenia w sposób prawidłowy wyłożenia do publicznego wglądu projektu zmiany planu miejscowego spowodował, iż gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakimi są kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona, czy wręcz uniemożliwiona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie zmian planu miejscowego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna, możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonej zmianie planu miejscowego.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 787/14 „*celem wprowadzenia przez ustawodawcę terminów było umożliwienie zainteresowanym osobom przygotowania się do publicznej dyskusji nad projektem aktu zagospodarowania przestrzennego, jakim jest studium, a także zapoznanie się z nim i zgłaszanie uwag. Faktyczne skrócenie tych terminów ogranicza te uprawnienia, co może mieć wpływ na ostateczną treść aktu (...). Wszelkie zaś uchybienia procedury planistycznej mogącej mieć wpływ na treść uchwalonego aktu stanowią istotne naruszenie zasad bądź trybu postępowania, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzasadniające stwierdzenie nieważności tego aktu.*”

Przywołany wyrok, pomimo iż wydany w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie potwierdza rolę wskazanych przez ustawodawcę terminów w procedurze planistycznej, jako narzędzia gwarantującego ochronę interesów mieszkańców obszaru objętego ustaleniami planu.

Dodatkowo w ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXIX/297/2022 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie „zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady

sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nich ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

Uchwałą Nr XXXIX/297/2022 Rada Gminy Bełżec wyznaczyła tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, oznaczone symbolem 1.RM, 2.RM, 3.RM i 4.RM, dopuszczając w: *§18 ust. 1 pkt 2) przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna na działkach nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych i nie wymagających zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, zgodnie z przepisami odrębnymi.*

Powyższy zapis uchwały wskazuje, iż dla terenów 1.RM, 2.RM, 3.RM i 4.RM wprowadzone zostały jako przeznaczenie dwie sprzeczne funkcje, tj. zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

Zaznaczyć należy, iż akt prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy, musi spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy poprzez swoją budowę winny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ustalenie na jednym terenie, bez wydzielenia linią rozgraniczającą, rozłącznych funkcji, w tym przypadku zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na diametralnie różny sposób zagospodarowania tych terenów. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, lecz również funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z produkcją rolniczą.

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.), przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z kolei, w świetle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.), gruntami rolnymi są m. in. grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny (...).

Tymczasem przez budynek mieszkalny jednorodzinny, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.), należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Z przywołanych powyżej definicji wynika, iż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna” jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „zabudowa zagrodowa”, która zgodnie z przepisami ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, została uznana za grunt rolny. Również z załącznika nr 1 do cytowanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż „tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych”, zaliczone do „terenów użytkowanych rolniczo”, stanowią inny (odmienny) rodzaj przeznaczenia, niż tereny „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”, które zaliczone zostały do „terenów zabudowy mieszkaniowej”.

Reasumując, zapis planu, z którego wynika możliwość realizacji na jednym terenie funkcjonalnym zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej, stoi w sprzeczności z zapisami art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przyjmuje ład przestrzenny za

podstawę działań planistycznych, z uwagi na różny sposób użytkowania tych terenów. W konsekwencji wprowadzenie funkcji pozarolniczej (mieszkaniowej jednorodzinnej) w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Konsekwencją wskazanych wadliwości w § 18 uchwały jest konieczność zakwestionowania również ustaleń § 11 uchwały w zakresie w jakim dotyczą one wskazania minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Warto przytoczyć pogląd wyrażony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn.. akt II OSK 1854/08, w którym Sąd ten wypowiedział się następująco: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do sposobu zagospodarowania terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych”.

Reasumując, opisane wyżej przedmiotowe wady Rady Gminy Bełzec, zarówno w zakresie wyznaczenia w sposób nieprawidłowy terminu wyłożenia projektu zmiany planu miejscowego do publicznego wglądu, jak również dopuszczenie dla terenów zabudowy zagrodowej jako przeznaczenia dwóch sprzecznych funkcji, w ocenie organu nadzoru stanowią istotne naruszenie trybu oraz zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/297/2022 jest uzasadnione.

Jednocześnie informuję, iż na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

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