



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2013 r.

Poz. 50

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.64.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U.2012.647),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/291/12 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Orzeszu – Jaśkowicach oraz północno – zachodniej części miasta Orzesze, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2012 r. Rada Miejska Orzesze podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania dla terenu położonego w Orzeszu – Jaśkowicach oraz północno – zachodniej części miasta Orzesze.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U.2012.647 – zwanej dalej: u.p.z.p.) Burmistrz Miasta Orzesze przekazał w dniu 27 listopada 2012 r. organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu wraz z uchwałą Nr XXVIII/291/12.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w części lub w całości. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a nie tylko istotne, winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepisy art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym rada miejska uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Orzeszu – Jaśkowicach oraz północno – zachodniej części miasta Orzesze, Rada Miejska Orzesze przyjęła dokument, którego ustalenia istotnie naruszają zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Orzesze, zatwierdzonego uchwałą Nr XV/124/11 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 17 listopada 2011 r., w następujący sposób.

Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 9MN/U, jako przeznaczenie podstawowe ustalono równorzędnie realizację funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej oraz realizację funkcji usługowych, z wykluczeniem usług związanych ze składowaniem i przetwarzaniem odpadów, skupu złomu, handlu hurtowego i myjni samochodowych.

Zgodnie ze studium miasta Orzesze teren ten został przewidziany na tereny lasów i oznaczony symbolem 1.1/12.L1. Zgodnie z Tomem II Studium, zawierającym Kierunki zagospodarowania przestrzennego, § 11 ust. 2 pkt 2, tereny oznaczone w studium symbolem L1 – tereny lasów, stanowią tereny chronione przed zabudową. Jednocześnie zgodnie z załącznikiem Nr 4 do uchwały Nr XV/124/11 zatwierdzającej studium, zawierającym tabelaryczne zestawienie kierunków zmian w strukturze przestrzennej oraz przeznaczeniu terenów, dla przedmiotowego terenu oznaczonego symbolem 1.1/12.L1 jako przeznaczenie dominujące wprowadzono L1 - tereny lasów, natomiast jako przeznaczenie równorzędne M1 - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i niskiej intensywności, dopuszczając tym samym możliwość realizacji zabudowy. Jednocześnie zarówno w tekście studium jak również w załączniku nr 4 nie dopuszczono na wskazanym terenie realizacji funkcji usługowej. Tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej zostały bowiem oznaczone w studium symbolem M4.

Tym samym należy uznać, że przewidziana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego możliwość realizacji funkcji usługowej na terenie 9MN/U stoi w sprzeczności do postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Orzesze.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Nakaz ten, sformułowany w sposób jednoznaczny, o charakterze bezwzględny, oznacza konieczność respektowania ustaleń studium przy uchwalaniu planów miejscowych. Postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla organów stanowiących zaś przy uchwalaniu tychże planów. W wyroku dnia 22 grudnia 2010 r. – II SA/Wr 610/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazuje, że rada gminy – wyposażona w kompetencje zarówno do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przy podejmowaniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dokonuje swoistego samoograniczenia w sferze uchwalanych na podstawie tego aktu planów. Samoograniczenie to może być modyfikowane przez radę gminy w skutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej zmianie studium. Przyjęcie w planie ustaleń niezgodnych z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu. Gmina, w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego, może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania danego obszaru, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa i nie narusza przyznanego jej władztwa.

Zgodnie zatem z zasadą wyrażoną w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. możliwość uchwalenia planu miejscowego przez radę miejską może nastąpić dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Przeznaczenie, w uchwale Nr XXVIII/291/12 terenów 9MN/U pod realizację funkcji usługowej, na równorzędnych zasadach z funkcją mieszkaniową, co daje jednocześnie możliwość realizacji wyłącznie funkcji usługowej, rażąco narusza postanowienia studium Miasta Orzesze.

Podobne naruszenie ma miejsce w odniesieniu do terenów oznaczonych w studium 1.1./9.M1, dla których w przedmiotowym planie miejscowym dopuszczono przeznaczenie 23MN/U. Zgodnie bowiem z załącznikiem nr 4 do studium, zawierającym tabelaryczne zestawienie dopuszczonych do realizacji przeznaczeń terenów czy to w formie przeznaczenia dominującego, równorzędnego, wskazanego czy dopuszczonego, dla terenu oznaczonego w studium symbolem 1.1./9.M1 nie przewidziano możliwości realizacji funkcji usługowych.

Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru stwierdził także naruszenie ustaleń studium w odniesieniu do terenów MN/U leżących w północno – wschodniej części obszaru objętego planem miejscowym, dla których w studium wyznaczono jako kierunki rozwoju tereny 1.1./10.M1. Co prawda dla wskazanego terenu w załączniku nr 4 do uchwały Nr XV/124/11 zatwierdzającej studium, jako przeznaczenie dopuszczone wskazano tereny U1 – tereny zabudowy usługowej komercyjnej, jednak jak wskazuje definicja zawarta w Tomie II studium, § 11 ust. 1 pkt 4, pod pojęciem przeznaczenia dopuszczonego należy rozumieć zarówno:

- istniejące przeznaczenie i zagospodarowanie, w tym wymieniane z nazwy przeznaczenie wewnątrz terenu, tereny zieleni i rodzinnych ogrodów działkowych, wskazane do zachowania lub dopuszczone do zmiany (w tym rozbudowy, przebudowy) z wyłączeniem przeznaczeń niedopuszczonych, z zastrzeżeniem, iż przeznaczenia te zostaną uściślone na etapie przyszłych planów miejscowych;
- nowe wymieniane z nazwy przeznaczenia dopuszczone dla części nieruchomości położonych w granicach terenu studium, nie kolidujące, uzupełniające i wzbogacające przeznaczenie dominujące z zastrzeżeniem, iż nie mogą stać się przeznaczeniem dominującym w granicach danego terenu.

W omawianym przypadku na terenach oznaczonych w planie symbolami MN/U, którym

w studium odpowiadają tereny oznaczone symbolem 1.1./10.M1, dopuszczono jednocześnie możliwość realizacji funkcji mieszkaniowej i usługowej, które to funkcje można stosować zamiennie. Powyższe stanowi zatem naruszenie ustaleń studium, zgodnie z którym usługi na tych terenach mogą pełnić jedynie funkcję uzupełniającą w stosunku do przeznaczenia podstawowego.

Dopuszczanie w ramach jednego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi równorzędnie dwóch funkcji stanowi także naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Niewątpliwie tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny szeroko pojętej zabudowy usługowej stanowią odrębne przeznaczenia terenów, na co wskazuje także załącznik nr 1 do rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który to załącznik określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego.

Co prawda w § 9 ust. 4 rozporządzenia ustalono, że w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Nie oznacza to jednak, że w tekście uchwały można w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi wprowadzać zamienne przeznaczenia terenu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 8 sierpnia 2012 r. – sygn. akt II OSK 1334/12: „*przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu*”.

Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem.

Ponadto, przepis a rt. 3 u.p.z.p. stanowi, że zadaniem gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Wyznaczenie w planie liniami rozgraniczającymi terenów, na których ustala się możliwość zagospodarowania kilkoma różnymi funkcjami, w rzeczywistości nie stanowi decyzji gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu, gmina pozostawiła bowiem w ten sposób decyzję co do funkcji terenu przyszłym inwestorom.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XXVIII/291/12 organ nadzoru dopatrzył się także naruszenia przepisów art. 17 pkt 3 u.p.z.p. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, wykładając art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy przyjąć, że w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami, jak wynika wprost z przepisów. Oznacza to, że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, to konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu. Za ponownym wyłożeniem zmienionego projektu planu będzie przede wszystkim przemawiać to w jaki sposób dokonana zmiana wpływa na interes indywidualny i w jakim stopniu wywołuje ona potrzebę obrony indywidualnego interesu poprzez zgłoszenie uwagi do projektu planu w wersji zmienionej (orzeczenie NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 168/11).

Tym samym istotną rolę będzie odgrywał charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Jeżeli są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie mogą być uwzględniane przez burmistrza miasta w trybie art. 17 pkt 13 u.p.z.p. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, mogą naruszać interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez burmistrza miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do zmienionego projektu (orzeczenie NSA z dnia 11 maja 2012 r. sygn. akt II OSK 460/12)

W omawianej sprawie, spośród 39 uwag złożonych do projektu planu, Burmistrz Miasta Orzesze uwzględnił 20 z nich w całości lub w znaczącej części, dokonując tym samym zmiany przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolem MN z funkcji mieszkaniowej na funkcję mieszkaniową z równorzędnymi szeroko rozumianymi usługami – tereny MN/U. Na skutek uwzględnienia uwag wprowadzono zmiany polegające na zmianie przeznaczenia pojedynczych działek a także grup sąsiadujących ze sobą działek, nawet jeżeli część tych działek lub całych terenów nie była przedmiotem zgłaszanych uwag. Zmiany te są istotne nie tylko z punktu widzenia składających uwagi, ale przede wszystkim z punktu widzenia mieszkańców nieruchomości sąsiednich, którzy nie skorzystali z prawa do składania uwag będąc w przekonaniu, iż przeznaczenie określonych terenów nie ulegnie zmianie.

W takiej sytuacji, gdy zainteresowane podmioty, których interesów prawnych będą dotyczyły ustalenia przyszłego planu, nie mają możliwości wcześniejszego zapoznania się z projektem aktu prawa miejscowego, ani nawet sugestiami co do jego modyfikacji wynikających ze złożonych uwag, ma on znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/291/12 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Orzeszu – Jaśkowicach oraz północno – zachodniej części miasta Orzesze w całości z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Igor Śmietański

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska Orzesze
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.