



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 stycznia 2012 r.

Poz. 560

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Nr LEX-I. 4131.179.2011.MZ1

z dnia 23 grudnia 2011 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010r. Nr 28, poz. 142 i poz. 146, Nr 40 poz. 230 i Nr 106 poz. 675 oraz z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887) stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI.128.2011 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 10 listopada 2011r. w sprawie zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wielgolas Duchnowski w zakresie działek nr ew. 55/1 i 55/2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 listopada 2011r., Rada Miejska w Halinowie, podjęła uchwałę Nr XVI.128.2011 w sprawie zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wielgolas Duchnowski w zakresie działek nr ew. 55/1 i 55/2.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Organ nadzoru badając uchwałę stwierdził, że narusza ona art. 4a pkt 2 oraz art. 53 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.).

Przedmiotem ustaleń planu, zgodnie z § 11 uchwały, jest ujęcie wody we wsi Wielgolas Duchnowski znajdujące się na działkach 55/1 i 55/2 oraz teren pod poszerzenie drogi dojazdowej, oznaczonej symbolem KD. W § 17 ust. 1 uchwały ustala się, że „Dla terenu ujęcia wody obowiązuje bezpośrednia strefa ochrony sanitarnej, wygródzona w granicach działek 55/1 i 55/2.”, tzn. obejmująca cały obszar objęty planem.

Na podstawie art. 4a ustawy Prawo wodne, „W celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych (...) uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga: (...) 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody (...)”.

Projekt przedmiotowego planu nie został poddany uzgodnieniu z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, co narusza przywołany przepis ustawy jw. Uzyskanie powyższego uzgodnienia jest w przypadku przedmiotowego planu szczególnie istotne, bowiem jak wynika z ustaleń planu, w strefie bezpośredniej ochrony ujęcia wody, planuje się także inne, poza ujęciem, zamierzenia inwestycyjne, takie jak wspomniane wyżej poszerzenie drogi dojazdowej, oznaczonej symbolem KD (§ 11 i § 20 uchwały) oraz dopuszcza się przeznaczenie części terenu od strony tej drogi, pod plac zabaw dziecięcych (§ 19 ust. 2 lit b uchwały). Z ustaleń § 17 ust. 3 uchwały wynika także, że w związku z występującą w obszarze planu linią SN wraz ze strefą uciążliwości, „Budynki z pomieszczeniami na pobyt stały ludzi powinny być sytuowane poza zasięgiem uciążliwości określonych w przepisach o ochronie środowiska”, co wskazuje na możliwość sytuowania także budynków innych, niż wyłącznie na potrzeby ujęcia wody w strefie bezpośredniej ochrony tego ujęcia.

Tymczasem zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy prawo wodne „Na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód podziemnych oraz powierzchniowych zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody”. Należy dodatkowo zwrócić uwagę również na fakt, że budowa dróg (w tym także ich przebudowa), w zależności od przyszłych parametrów drogi zaliczona została, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397), do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Ponadto na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy jw. „a terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód należy: (...) 2) zagospodarować teren zielenią; 3) odprowadzać poza granice terenu ochrony bezpośredniej ścieki z urządzeń sanitarnych, przeznaczonych do użytku osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody”.

W § 19 ust. 3 lit d uchwały jedynie „dopuszcza się lokalizację zieleni towarzyszącej”, a w § 24 ust. 1 uchwały „ustala się zasadę odprowadzenia ścieków sanitarnych do sieci gminnej kanalizacji sanitarnej po jej realizacji. W okresie przejściowym dopuszcza się korzystanie z atestowanych, szczelnych zbiorników ścieków”. Ustalenia planu naruszają więc art. 53 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy prawo wodne.

Z powyższych względów wiążące stanowisko organu uzgadniającego mogło mieć zasadniczy wpływ na ustalenia przedmiotowego planu.

Wskazane powyżej naruszenia prawa przedmiotową uchwałą, należy uznać więc za istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które, stosownie do zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powoduje nieważność uchwały w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Organ nadzoru stwierdził ponadto inne, wymienione poniżej nieistotne naruszenia przepisów prawa przedmiotową uchwałą.

Należy do nich zaliczyć naruszenie art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 8 i art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, art. 39 ust. 1, w związku z art. 46 pkt 1 i art. 54 ust. 1, w związku z art. 58 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą środowiskową”, § 8, § 7 pkt 1, pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, a także § 82, w związku z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zasad techniki prawodawczej”.

- 1) Rada Gminy Halinów przedmiotowy plan uznała, jak wynika z tytułu uchwały „w sprawie zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wielgolas Duchnowski w zakresie działek nr ew. 55/1 i 55/2”, za zmianę uprzednio uchwalonego planu. Także zgodnie z § 1 uchwalono „zmianę części planu (...)”. Jednakże, treść § 30 tekstu uchwały: „W obszarze objętym granicami planu moc prawną traci miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru administracyjnego Wielgolas Duchnowski w gminie Halinow uchwalony uchwałą Nr XXXIII/196/02 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 24 czerwca 2002r.”, oznacza, że z chwilą wejścia w życie przedmiotowego planu, w całości przestają obowiązywać ustalenia uprzednio uchwalonego planu dla obszaru administracyjnego Wielgolas Duchnowski. W związku z powyższym brak uzasadnienia dla nadania uchwale tytułu ”w sprawie zmiany planu”, bowiem w odniesieniu do obszaru objętego granicami planu, jego ustalenia zastąpiły w całości ustalenia poprzednio obowiązującego planu, a więc przedmiotowy plan nie jest jego zmianą, ale nowym planem.

Powyższe stanowi naruszenie § 82 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, który, w związku z § 143 tego rozporządzenia, stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów”. Należy również przywołać § 84 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”.

- 2) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, których tryb określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) i których ustalenie w planie jest warunkiem koniecznym do przeprowadzenia takiej procedury (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z kolei na podstawie § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, powinny zawierać „określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działekw stosunku do pasa drogowego” .

Na podstawie § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, plan zawiera ustalenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, jednakże w dalszej części uchwały nie ustalono zarówno zasad, o których mowa w tym przepisie, jak i parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości. Poprzez brak powyższych ustaleń, naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu m.p.z.p.”,

- 3) Ustalenie § 14 uchwały, zgodnie z którym na obszarze planu „Nie przewiduje się scalania, łączenia i podziałów istniejących działek stanowiących własność gminy”, co oznacza, że gmina nie wyznacza obszarów, na których niezbędne jest, jej zdaniem, przeprowadzenie scalania i podziału nieruchomości, nie uzasadnia braku ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości. Należą one bowiem do obowiązkowego zakresu ustaleń planu. Tylko ustalenie granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p., dokonywane jest w zależności od potrzeb, czyli nieobowiązkowo.

Jednocześnie należy zauważyć, że zapis § 14 uchwały, w którym procedurę scalania i podziału wiąże się z procedurą łączenia i podziału („Nie przewiduje się scalania, łączenia i podziałów(...)”) jest błędny, bowiem połączenie i podział nieruchomości dokonywany jest w trybie art. 98b, zamieszczonego w Dziale III, Rozdziale 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku i na warunkach w nim wskazanych, tj. w innym trybie niż scalenie i podział nieruchomości (Dział III, Rozdział 2 ww. ustawy). Ustawa o p.z.p. nie zawiera przepisów, które byłyby podstawą do dokonywania w planie miejscowym ustaleń w tym przedmiocie, nawet w sytuacji, gdy informują one o braku zamierzeń gminy w powyższym zakresie.

- 4) Zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., ustalenia planu mogą się odnosić wyłącznie do obszaru objętego planem, wyznaczonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu (art. 14 ust. 2 ww. ustawy). W związku z powyższym, ustalenie § 17 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym „Strefa ochrony pośredniej zostanie wyznaczona na podstawie badań geologicznych kierunków przepływu wód podziemnych. (...) W promieniu co najmniej 500m od ujęć nie przewiduje się sytuowania obiektów, które mogą zanieczyszczać wodę podziemną (cementarz, składowisko odpadów itp.)”, narusza przepisy ustawy o p.z.p.

Zapis ten narusza także art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Stosownie do ww. przepisu, to właśnie w planie miejscowym określa się przeznaczenie i sposoby zagospodarowania terenów nim objętych i brak jest podstawy do cedowania tych uprawnień na bliżej nieokreślone podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Ponadto plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego nie może uzależniać realizacji jego ustaleń od przyszłych analiz lub badań dokonanych w przyszłości, przez nieokreślone organy lub instytucje. Zapis powyższy stanowi normę otwartą, która nie jest dopuszczona w planie, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawierać powinien normy bezwzględnie obowiązujące.

- 5) W uchwale brak jednoznacznego powiązania pomiędzy ustaleniami tekstu i rysunku planu, w odniesieniu do niektórych ustaleń, co narusza przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (...)”.

Zgodnie z § 5 ust. 3 uchwały, „wskazuje się oznaczenie na rysunku planu symbolami graficznymi stref potencjalnego szkodliwego oddziaływania od linii elektroenergetycznych SN i stacji transformatorowej (...)”. § 17 ust. 3 lit c uchwały zawiera ponadto ustalenia dotyczące zasad zagospodarowania na terenach położonych w zasięgu strefy oddziaływania tych linii „oznaczonej na rysunku planu (...)”. Na rysunku planu nie wskazano jednak linii SN wraz ze strefami oddziaływania, oraz stacji transformatorowej, pomimo, że oznaczenie tych elementów jest objaśnione w legendzie do rysunku planu. Narusza to przywołany wyżej przepis rozporządzenia.

Naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia jw., organ nadzoru stwierdził również w innych zapisach planu:

- w § 12 ust. 3 ustalono minimalną odległość zabudowy od projektowanej linii rozgraniczającej drogi publicznej - 5.0m; na rysunku planu wpisano wprawdzie liczbę „5” pomiędzy nieprzekraczalną linią zabudowy, a linią rozgraniczającą drogi KD, jednakże oznaczenie wymiarowania nie jest objaśnione w legendzie do rysunku planu, co narusza § 8 ust 2, w tym także zdanie drugie, rozporządzenia jw., zgodnie z którym „(...) Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”;
- w tekście uchwały brak odniesienia do oznaczeń, określających wzajemne odległości niektórych elementów na rysunku planu (wymiarowanie), pomimo, że zostały one na rysunku wskazane;

- na rysunku planu nie określono bezpośredniej strefy ochrony sanitarnej wokół ujęcia wody, o której mowa w § 17 ust. 1 uchwały.

Brak granic na rysunku planu tej strefy, narusza jednocześnie § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., na podstawie którego rysunek planu powinien zawierać „granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych (...)”.

- 6) Zgodnie z § 4 pkt 1 uchwały, integralnymi częściami uchwały jest m.in. „rysunek planu stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały”. Rysunek planu nie jest opisany jako załącznik do uchwały, a jego tytuł „Uchwała Rady Miejskiej w Halinowie w sprawie zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wielgolas Duchnowski w zakresie działek nr ew. 55/1 i 55/2” jest błędny. Narusza on zarówno § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak również art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „(...) Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załącznik do uchwały”.
- 7) Na rysunku planu brak wyrysów ze studium, co narusza § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym rysunek planu miejscowego powinien zawierać „wyrisy ze studium uwarunkowań (...)”.
- 8) Stosownie do wymogu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy środowiskowej, „Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki podaje do publicznej wiadomości informację o: 1) przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie (...)”, przy czym, w świetle art. 3 ust. 1 pkt 14 lit. d oraz art. 46 pkt 1 ustawy środowiskowej, przez projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa należy rozumieć m.in. projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym wspomniany powyżej obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu odnosi się do projektu planu, nie zaś do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń projektu planu. Należy zatem uznać za nieprawidłowe podanie do publicznej wiadomości w obwieszczeniu oraz ogłoszeniu w prasie lokalnej, zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko do projektu zmiany MPZP dla części terenu w miejscowości Wielgolas Duchnowski, gm. Halinów.
- 9) W związku z powyższym, nieprawidłowe jest również podanie w ogłoszeniu i obwieszczeniu o wyłożeniu do publicznego wglądu „projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie działek ew. 55/1 i 55/2 położonych w miejscowości Wielgolas Duchnowski oraz prognozy oddziaływania na środowisko do wymienionego planu miejscowego”, że art. 39 ust. 1 ustawy środowiskowej stanowi podstawę prawną jedynie do składania uwag i wniosków do wymienionej prognozy.
- 10) W dokumentacji prac planistycznych znajdują się dwa dokumenty zatytułowane „Podsumowanie dokumentu dotyczące projektu planu (...)” oraz „Uzasadnienie do uchwały zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów dla części miejscowości Wielgolas Duchnowski w zakresie działek Nr ew. 55/1 i 55/2”. Ponieważ stanowią one realizację formalnego wymogu art. 42 pkt 2 oraz art. 55 ust. 3 tej ustawy, powinna znajdować się w nich informacja o podstawie prawnej ich sporządzenia, która pozwala jednoznacznie je zidentyfikować. Zgodnie z art. 43 ustawy środowiskowej organ sporządzający projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, podaje bowiem do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i możliwości zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem (pkt 1 tego przepisu), o którym mowa w art. 42 pkt 2 ustawy oraz podsumowaniem (pkt 2 tego przepisu), o którym mowa w art. 55 ust. 3 ustawy środowiskowej.

Zgodnie z art. 55 ust. 3 ustawy środowiskowej, do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie, zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę wnioski i uwagi zgłoszone w związku z udziałem

społeczeństwa. W rozumieniu art. 46 pkt 1 ustawy środowiskowej, projektem dokumentu jest m.in. projekt planu, nie zaś strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. W związku z powyższym zarówno tytuł „Uzasadnienia” na podstawie którego zawiera ono „informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu zagospodarowania przestrzennego gminy”, jak również informacja o wyłożeniu „strategicznego oddziaływania na środowisko” do publicznego wglądu, są błędne i naruszają powyższy przepis ustawy środowiskowej.

- 11) Na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy środowiskowej, „Organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, poddaje projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opiniowaniu przez właściwe organy, o których mowa w art. 58”. Zgodnie z art. 58 tej ustawy, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Projekt planu miejscowości Wielgolas Duchnowski – działki nr ew, 55/1 i 55/2, nie został zaopiniowany przez powiatowego inspektora sanitarnego zgodnie z wymogami powyższego przepisu, co narusza art. 54 ust. 1, w związku z art. 58 ustawy środowiskowej.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski