



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2017 r.

Poz. 3516

WYROK NR II SA/RZ 1318/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 29 listopada 2016 r.

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Marcin Kamiński Sędziowie WSA Krystyna Józefczyk /spr./ WSA Maciej Kobak Protokolant specjalista Anna Mazurek – Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 listopada 2016 r. sprawy ze skargi Rady Miasta Rzeszowa na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 19 lipca 2016 r. nr P-II.4131.2.114.2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchyla rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 19 lipca 2016 r. nr P-II.4131.2.114.2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 czerwca 2016 r. nr XXVII/587/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem stwierdzenia nieważności § 5 ust. 4 pkt 4, ust. 7 pkt 1, 4, § 7, § 8 pkt 7 b, c, § 10 ust. 2 pkt 3 b, 4, § 12 ust. 2 pkt 3 b tiret drugi, § 14 ust. 2 pkt 2 b, 4, ust. 3 (po raz drugi w uchwale), § 15 ust. 1 pkt 2, ust. 3 pkt 2 b, d, f, g, h, oraz pkt 5 a, b uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Rady Miasta Rzeszowa jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 19 lipca 2016 r. nr P-II.4131.2.114.2016 w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nr 196/8/2010 na osiedlu Baranówka i gen. Andersa – część III. Z akt administracyjnych sprawy wynika, że w dniu 14 czerwca 2016 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę nr XXVII/587/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 196/8/2010 na osiedlu Baranówka i osiedlu gen. W. Andersa w Rzeszowie - część III, zwaną dalej "Uchwałą". Rozstrzygnięciem nadzorczym opisanym na wstępie działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej "u.s.g.") oraz na podstawie przepisów art. 15 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej "u.p.z.p.") oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), dalej "Rozporządzenie" Wojewoda Podkarpacki stwierdził nieważność opisaną wyżej uchwały stwierdziwszy, że przedmiotowy plan został uchwalony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, tj. z naruszeniem przepisów u.p.z.p. oraz Rozporządzenia. W pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził niespójność zapisu uchwały i rysunku planu w zakresie: ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem MN. 1 nieprzekraczalnej linii zabudowy, niespójności z rysunkiem planu zapisu zawartego w § 7 pkt 1 Uchwały w zakresie wyznaczeniu strefy ochrony konserwatorskiej oraz niespójność z treścią rysunku planu zapisu zawartego w § 3 ust. 3 Uchwały poprzez pominięcie obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem [MW], wydzielonego liniami podziału wewnętrznego, co stanowiło o naruszeniu § 8 ust. 2 Rozporządzenia. Organ nadzoru stwierdził także niejasność zapisów planu zawartych w § 7 pkt 2 uchwały, dotyczących ograniczeń przy realizacji inwestycji, w zakresie dokonywania badań archeologicznych, które wykraczają poza zakres określony w art. 15 u.p.z.p., a także w § 5 ust. 7 pkt 1 uchwały poprzez brak określenia "linii", od której plan

dopuszcza odchylenie, co może powodować trudności w korzystaniu z ustaleń planu. W ocenie organu nadzoru niejasny jest także zapis zawarty w §12 ust. 2 pkt 3 lit a tیره drugi uchwały, gdyż odnosi się do ustalenia, w którym mowa jest o wysokości budynków mieszkalnych dla całego wyodrębnionego liniami podziału wewnętrznego terenu [MWVIII], w związku z powyższym nie wiadomo jaki wpływ na "wykształcenie akcentu przestrzennego", ma przedmiotowe ustalenie. Wojewoda Podkarpacki wskazał także na nieprawidłowość zapisów zawartych w § 12 ust. 2 pkt 3 lit a uchwały, gdyż odnosi się do ust. 3 pkt 4, w którym mowa jest o zakazie reklam podczas gdy prawdopodobnie powinno odnosić się do ust. 3 pkt 5, regulującego kwestię kształtowania elewacji za pomocą akcentu przestrzennego oraz w § 12 ust. 2 pkt 3 lit b Uchwały, dopuszczającego "zmianę lokalizacji akcentu przestrzennego", w sytuacji, gdy zgodnie z treścią rysunku, lokalizacja tego akcentu jest obowiązującym ustaleniem. W takiej sytuacji brak jest jednoznacznego ustalenia zasad dopuszczenia zmian lokalizacji ww. dominanty. W odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami ZP/US/WS Wojewoda Podkarpacki stwierdził brak ustalonych zasad podziału na działki budowlane, co narusza do art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. W tym wypadku wymagania ładu przestrzennego określone w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. mają szczególne znaczenie, gdyż dotyczą wyodrębnienia w ramach terenu ZP/US/WS.1, obszarów o innym przeznaczeniu i innych zasadach zagospodarowania, oznaczonych symbolami [ZP/U] oraz [ZP/US]. Ponadto dla terenu [ZP/US] wskazanego pod park z dopuszczeniem usług, nie ustalono minimalnej intensywności zabudowy, co jest wymagane stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Nieprawidłowe jest także przeznaczenie terenów określonych symbolami ZP/US/WS. 1 oraz ZP/US/WS.2, gdyż ustalone oznaczenie symbolem literowym nie odpowiada faktycznie ustalonemu sposobowi zabudowy i zagospodarowania terenu, a ponadto ustala w ramach wyznaczonego przeznaczenia pod "park" takie dopuszczenia i sposoby zagospodarowania, które nie mają żadnego oparcia ani w przepisach ani w powszechnym rozumieniu zagospodarowania związanego z pojęciem "parku", co narusza art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Ustalenia szczegółowe zawarte w § 15 ust. 3 Uchwały, jak również oznaczenie literowe jednoznacznie wskazują na ustalone przeznaczenie pod zielenią parkową urządzoną z dopuszczeniem "usług oświaty", "usług opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat", "usług opieki nad osobami ubezwłasnowolnionymi: domy starców, hospicja", "domu kultury", co nie znajduje odzwierciedlenia w innych ustaleniach szczegółowych dotyczących przedmiotowego terenu. Wynika natomiast z nich jednoznacznie, iż teren [ZP/U] będzie mógł być w 30% zabudowany, natomiast powierzchnia biologicznie czynna będzie musiała być zachowana na poziomie nie mniejszym niż 50%. Funkcja usług będzie więc dominującą, ponieważ żadne z ustaleń szczegółowych nie zapewniają zachowania przeznaczenia pod zielenią parkową, która została ustalona jako podstawowa i kosztem ograniczenia której dopuszczono pozostałe usługi. Jeszcze większa wątpliwość co do ustalonego sposobu zagospodarowania odnosi się do terenu oznaczonego symbolem ZP/US/WS.2, ponieważ w żaden sposób w planie nie odniesiono się do zakresu dopuszczeń, które mogłyby funkcjonować w ramach podstawowego przeznaczenia terenu. Przepisy szczegółowe uchwały mówią wyłącznie o zasadach zagospodarowania dla terenu wód oznaczonego symbolem [WS], natomiast brak jest wytycznych dla "zabudowy usługowej, w tym urządzeń sportowo - rekreacyjnych" o których mowa w § 15 ust. 1 pkt 2 Uchwały. Nieprawidłowy jest także zapis zawarty w § 15 ust. 3 pkt 5 Uchwały, który ustala przeznaczenie terenu "pod rezerwę pod drogę publiczną, bowiem zgodnie z Rozporządzeniem droga publiczna - traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu - musi spełniać wymogi określone w art. 15 u.p.z.p. tj. mieć właściwe oznaczenie, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi - osobne - przeznaczenie terenu. Organ wskazał także, że dołączona do dokumentacji planistycznej Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu Nr 196/8/2010 nie wyczerpuje zagadnień dotyczących wydatków związanych z przeznaczeniem fragmentu terenu oznaczonego symbolem [KDL], wyodrębnionego z terenu ZP/US/WS. 1. Niedokładnie podana powierzchnia odnosząca się do poszczególnych terenów w uchwale, nie jest spójna z wymienioną powierzchnią wskazaną do obliczeń w ww. Prognozie, co utrudnia wyciągnięcie wniosków, co do skutków finansowych wynikających z przeznaczenia terenów. Nieprawidłowy jest zapis zawarty w § 19 uchwały, gdyż ustala przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem KDD.4 oraz jego parametry, jednak taki teren nie został wskazany na rysunku planu. W związku z tym ustalona dostępność do drogi publicznej KDD.4 dla terenu ZP/US/WS. 2 (§15 ust. 4 pkt 1 Uchwały) jest błędna i nie może stanowić spełnienia zasad w zakresie obsługi komunikacyjnej i budowy systemów komunikacji, wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Ponadto w Uchwale nie określono wszystkich niezbędnych linii zabudowy, nie wiadomo więc według jakich zasad będzie lokalizowana zabudowa; z wrysowanie na rysunku planu linii zabudowy do granicy obszarów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi sugeruje możliwość zabudowy bezpośrednio przy tej granicy, niemniej jednak z ustaleń planu dla wyznaczonych terenów, nie wynika jednoznacznie takie ustalenie, co może powodować trudności w korzystaniu z ustaleń planu (§12 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich

usytuowanie). Sprzeczność (niespójność) pomiędzy treścią uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 u.p.z.p. Sprzeczność taką stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie pierwsze Rozporządzenia Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeźbionego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Jeżeli w przepisach prawa brak jest regulacji dotyczących odległości zabudowy od granic działek, terenów czy obiektów w planie należy jednoznacznie ustalać linie zabudowy aby nie pozostawić zasad lokalizacji zabudowy w sferze domysłów. Powyższe uchybienia stanowią naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., gdyż spełnienie wymagań ustawowych polega w szczególności na formułowaniu ustaleń w sposób kompleksowo regulujący dane zagadnienie, nie jedynie częściowy, pozostawiający w zakresie zagadnień obowiązkowych w ustaleniach planu, obszary nieuregulowane. Z uwagi na to, że nie wiadomo jakie działki będą ze sobą sąsiadować (czy dwie działki budowlane, czy działka budowlana z działką nie przeznaczoną pod zabudowę), nie będzie możliwe zastosowanie § 12 ust. 1 i ust. 2 Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który reguluje tylko zasady lokalizacji zabudowy w odległości od sąsiedniej działki budowlanej; znaczne niejasności pojawiają się w przypadku lokalizacji zabudowy pomiędzy terenem MN.4 a [ZP/U], gdyż ten drugi teren może być zagospodarowany alternatywnie, co w przypadku zagospodarowania go pod park, uwidacznia brak regulacji w zakresie ustalenia linii zabudowy. Ponadto ponieważ z ustaleń obowiązującego planu z 2001 r. wynika, iż w obrębie terenu objętego niniejszym planem, tracą moc ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 4KD/KX w związku z tym należało skorygować te ustalenia w planie miejscowym z 2001 r., które ulegają dezaktualizacji (m.in. powierzchnię planu o której mowa w § 2 ww. uchwały). Dołączone do uchwały uzasadnienie, posiada w swojej treści informacje na temat "skorygowania ustaleń planów" (które obowiązywały, do czasu uchwalenia niniejszego planu), niezgodne ze stanem faktycznym. Przedmiotowy plan nie jest "zmianą planu", który koryguje ustalenia, lecz ustala nowe zasady, zgodnie z brzmieniem treści § 25 Uchwały. W dokumentacji prac planistycznych, wydruk ze strony internetowej BIP, zawierający ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania mpzp, nie zawiera poświadczenia organu sporządzającego. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte w oparciu o to upoważnienie normę uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Mając wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Rzeszowa uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 u.p.z.p., zgodnie z którym 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. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. W skardze na opisane na wstępie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego Rada Miasta Rzeszowa zażądała jego uchylenia zarzucająca) niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 28 u.p.z.p. oraz art. 91 u.s.g., gdyż stwierdzając nieważność uchwały w rozstrzygnięciu nadzorczym organ nie wyjaśnił, w czym wyraża się istotność naruszenia wskazanych przez niego zasad sporządzania planu miejscowego, która sprawia, iż zakwestionowana uchwała nie może funkcjonować w obrocie prawnym, b) niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 15, art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, 8 i 10 oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że przepisy te zostały naruszone w istotny sposób wskutek przyjęcia ustaleń zawartych w § 7 pkt 1 i 2, § 10 ust. 2 pkt 3, § 11 ust. 2 pkt 3, § 15 ust. 1 i ust. 3 pkt 5 oraz ust. 4 pkt 1, a także w § 19 Uchwały pomimo, że w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ nie wyjaśnił, w czym wyraża się istotność naruszenia wskazanych przepisów u.p.z.p. ze względu na przyjęcie tych ustaleń, c) niewłaściwe zastosowanie przepisów § 8 ust. 2 załącznika nr 1 do Rozporządzenia poprzez przyjęcie, że przepisy te zostały naruszone w istotny sposób wskutek przyjęcia ustaleń zawartych w § 7 pkt 1, § 10 ust. 2 pkt 3, § 11 ust. 2 pkt 3, § 15 ust. 1 i ust. 3 pkt 5 Uchwały, pomimo, że w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ nie wyjaśnił, w czym wyraża się istotność naruszenia wskazanych przepisów tego rozporządzenia ze względu na przyjęcie tych ustaleń. W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Przedmiotem kontroli jest rozstrzygnięcie nadzorcze w przedmiocie stwierdzenia nieważności w całości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) należy do zadań własnych gminy. W kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1291). Wyrażną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnień do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Pamiętać przy tym należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis art. 2 ust. 1 i 3 u.s.g. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym przez art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, obowiązującym od dnia 18 listopada 2015 r. podstawą stwierdzenia nieważności w całości lub w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są istotne naruszenia zasad sporządzania planów, trybu ich uchwalania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Cytowany przepis jest regulacją szczególną względem art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz jest wskazaniem dla art. 147 P.p.s.a., który jest podstawą pozbawienia mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w całości lub w części. Oceniając zgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiotowej sprawie Sąd dokonuje również kontroli aktu prawa miejscowego, który stał się przedmiotem oceny Wojewody Podkarpackiego. Naruszenie warunków materialnych sporządzania planu (zasad sporządzania planu), jak i naruszenie warunków proceduralnych wydania aktu planistycznego (procedury planistycznej) muszą mieć w obecnym stanie prawnym charakter istotny. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego dotyczy zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne skalę opracowań kartograficznych, stosownych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Badając zgodność rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 czerwca 2016 r., Nr XXVII587/2016 Sąd uznał, że tylko przepisy wskazane w wyroku spełniają przesłankę istotnego naruszenia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzenia. Wyrażną wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnień do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowiących prawa. Pamiętać przy tym należy, iż gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Granicą tej samodzielności jest sprzeczność z prawem, a zatem rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty inne, niż tego domaga się wyraźnie obowiązujący przepis prawa – art. 2 ust. 1 i 3 u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Stosownie bowiem do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa. Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nienadużywaniu tego władztwa. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wśród zagadnień, które są obowiązkowe do uregulowania w planie miejscowym wskazują ochronę dziedzictwa kulturowego. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków określa § 7 uchwały w pkt 1 "wyznacza się strefę ochrony konserwatorskiej obszary obserwacji archeologicznej", natomiast na rysunku planu oznaczono, że jest to "strefa obserwacji archeologicznej". Jest to naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia, z którego wynika że stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z jego tekstem. W punkcie 2 natomiast "wyznacza się lokalizację stanowisk archeologicznych, dla których obowiązują ograniczenia przy realizacji inwestycji". W pierwszej kolejności nie mogą zawierać ograniczeń, które są niedookreślone, ponieważ to pozwala na dowolność organu. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446) "w studium i planie, ustala się w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej,

obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków". Taka regulacja uchwały "że obowiązują ograniczenia" bez ich określenia to istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Również sformułowanie w pkt 3 analizowanego § 7 uchwały "obowiązują ustalenia ogólne i szczegółowe" jest niedookreślone, a przez swą ogólnikowość nie może być uznane, że spełnia wymogi sporządzania planów i zasad techniki legislacyjnej. Rada gminy przewiduje "zaopatrzenie w energię elektryczną poprzez rozbudowę o nowe stacje transformatorowe oraz linie "średniego i niskiego napięcia" oraz "w tym na terenie oznaczonym E". Takie określenie, które przewiduje budowę nowych stacji transformatorowych bez określenia ich parametrów oraz bez wskazania na rysunku planu miejsca ich lokalizacji narusza zasady sporządzania planu, pozwalając na dowolność organu w sprawie ich usytuowania w przyszłości, naruszając tym samym § 4 pkt 9a rozporządzenia. Ustalając plan dla terenu z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oznaczony na rysunku planu MN.1 (§ 10 uchwały) określono linie zabudowy nieprzekraczalne zgodnie z rysunkiem planu, z tym że od strony ulicy wewnętrznej KDW jest to 4 m. Z rysunku planu wynika, że jest tu również inna odległość 7 m. Jest o naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia, a mianowicie rysunek, który jest częścią planu musi być dokładnie powiązany z jego tekstem. Również wyznaczając teren przeznaczony pod ulicę wewnętrzną należało określić jej parametry. Te niedokładności pozwalają na kształtowanie terenu w sposób dowolny, co w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu. Również określenie w planie ciągów pieszych (§ 5 ust. 7 pkt 1, 4) uchwały, dla których dopuszczono "odchylenie od linii" oraz w liniach rozgraniczających dróg publicznych i wewnętrznych – z powołaniem się na pkt 1 – jest niedokładne, brak określenia od jakiej linii" oraz w liniach rozgraniczających dróg publicznych i wewnętrznych – z powołaniem się na pkt 1 – jest niedokładne, brak określenia od jakiej linii. Takie sformułowania planu nie poddają się kontroli, naruszając tym samym zasady sporządzania planu. Postanowienia planu miejscowego powinny być ujmowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeni i ograniczeń. Niedopuszczalne jest zatem zamieszczenie w jego treści informacji, zaleceń, czy też niewiążących sugestii, nieprecyzyjnych regulacji co do możliwego sposobu zagospodarowania objętych nim nieruchomości. Nieprawidłowe jest przeznaczenie terenów określonych symbolami ZP/US/WS1 oraz ZP/US/WS2. Na rysunku planu są to tereny zieleni urządzonej, urządzeń sportowo – rekreacyjnych, wód powierzchniowych. Natomiast § 15 ust. 1 uchwały teren ten przeznacza pod: zielenią urządzonej, zabudowę usługową, w tym urządzenia sportowo – rekreacyjne, wody powierzchniowe śródlądowe. W studium dla osiedla Baranówka obszar ten oznaczony jest ZPXIX 01. Tworzą go tereny urządzonej zieleni miejskiej, ogólnodostępnej (zieleni parkowa), urządzenia sportowe i rekreacyjne, dopuszcza się lokalizację zabezpieczeń przeciwpowodziowych, a więc przeznaczenie tego terenu pod zabudowę usługową jest niezgodne z ustaleniami Studium, co narusza art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy, naruszając tym samym w sposób istotny zasady sporządzania planu. Z zapisów Studium wynika, że "tylko w miejscach oznaczonych szrafem dopuszcza się lokalizację przedszkoli, domów starców itp." W związku z tym z § 15 uchwały należało usunąć wszystkie regulacje dotyczące zabudowy usługowej. Załącznik do rozporządzenia wymienia formy zieleni urządzonej, również ustawa o ochronie przyrody definiuje to pojęcie. Niezgodność ze Studium zawsze musi skutkować uznaniem, iż jest to istotne naruszenie zasad sporządzania planu – art. 15 ust. 1, art. 20 ustawy o planowaniu. Plan w § 15 ust. 3 pkt 5a i b uchwały przewiduje rozstrzygnięcia wariantowe, które są nieznanie ustawie planistycznej. Takie ustalenia planu naruszają zasady jego sporządzania w sposób istotny. Również w prognozie skutków finansowych uchwalenia planu załączonej do tego aktu brak jest informacji na temat wydatków planowanych na KDL. W prognozie podano "kwotę 1653 tys. zł na realizację dróg" ogólnie. Poza tym oznaczenie terenu jako "rezerwa pod drogi publiczne" to KD jest to odmienny rodzaj przeznaczenia terenu i musi spełniać wymogi, o których mowa w ustawie, a mianowicie musi mieć właściwe oznaczenie, odpowiednie dla tego terenu, być terenem wyodrębnionym liniami rozgraniczającymi – art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. W ustaleniach planu dla terenu oznaczonego symbolem U.2 (§ 14 ust. 2 pkt 2b uchwały) przewidziano "linie zabudowy nieprzekraczalne – zgodnie z rysunkiem planu". Lecz analizując rysunek planu, teren oznaczony U.2 od strony obszaru oznaczonego MN.5 nie ma wyznaczonej linii zabudowy, co oznaczałoby, że można się budować do granicy tego obszaru, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy. Przewidziane w uchwale (§ 14 ust. 3 po raz drugi) "Zasady podziału nieruchomości – zagospodarowanie terenów jako pojedyncze działki budowlane" nie spełnia wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy. Wynika zeń, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia ustalenia dotyczące szczegółowych zasad podziału i scalenia powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w ich wyniku, w szczególności określenie ich parametrów. Bez uszczegółowionych planem miejscowym zasad i warunków scalenia i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takich procedur. W ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oznaczonych MW.1 i MW.2 "dopuszcza się zmianę lokalizacji akcentu przestrzennego w stosunku do punktu wskazanego na rysunku planu w ramach

całego terenu wydzielonego liniami podziału wewnętrznego i oznaczonego MWVIII". (§ 12 ust. 2 pkt 3b uchwały. Sąd podziela stanowisko organu nadzoru, że lokalizacja akcentu przestrzennego jest obowiązującym ustaleniem odpowiednio oznaczonym na rysunku planu. Ustalenia planu miejscowego muszą być precyzyjnie określone, tak sprecyzowany przepis uchwały pozwala na dowolność przyszłych inwestorów. W myśl art. 15 pkt 2 ustawy w planie miejscowym powinny być jednoznacznie określone zasady ochrony oraz kształtowania ładu przestrzennego. Przepis ten został rozwinięty w § 4 pkt 2 rozporządzenia, w myśl którego ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego. Warunki te powinny być w miarę możliwości określone ściśle aby nie miały cech dowolności, które jest przekroczeniem władztwa planistycznego. Zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenia zasad sporządzania planu bądź trybu jego sporządzenia powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Ustawa nie zawiera definicji pojęcia "istotne naruszenia", lecz to oznacza, iż dokonując oceny naruszeń należy również uwzględnić każdorazowo charakter terenu, którego dotyczy. Poza tym, należy kierować się zasadą, że ustalenia planu nie mogą dawać podstawy do dowolnej jego interpretacji. Uchwała rady winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące i zezwalające), z których będzie można wyprowadzić normy dotyczące zasad zagospodarowania terenu. Zakwestionowane przez Sąd fragmenty uchwały rady gminy kryterium tego nie spełniają. Sąd orzekający w sprawie podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 28 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1287/11), iż "wadliwość dotycząca tylko niektórych ustaleń planu nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu". Zdaniem Sądu wadliwość wskazanych w wyroku postanowień planu nie pozbawia go tego, aby funkcjonował w pozostałej swej części. Możliwym było ograniczenie się do stwierdzenia wadliwości jego częściowych zapisów, bez pozbawienia go możliwości funkcjonowania w pozostałym zakresie. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podkarpackiego stwierdzono nieważność uchwały Rady Miasta Rzeszowa, wskazując na naruszenia w opracowaniu planu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego brak jest określenia charakteru naruszeń. Aktualne brzmienie art. 28 ustawy o planowaniu pozwala stwierdzić nieważność uchwały tylko w przypadku naruszeń kwalifikowanych, tj. istotnych. Wskazane przez organ nadzorczy naruszenia zapisów planu są zasadne lecz tylko część z nich może mieć charakter istotny i zostały one wykazane w wyroku Sądu. Pozostałe nie mają charakteru istotnego bądź są wyłącznie naruszeniem zasad techniki prawodawczej. Z tych względów Sąd częściowo uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze.