



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 5 kwietnia 2017 r.

Poz. 1322

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.49.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz na podstawie przepisów art. 15, art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.) 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).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XL/849/17 Rady Miasta Krosna z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Krosna „Przemysłowa IV” ul. Batorego.

Uzasadnienie

Rada Miasta Krosna w dniu 28 lutego 2017 r. podjęła uchwałę Nr XL/849/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Krosna „Przemysłowa IV” ul. Batorego. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 marca 2017 r.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowy plan został uchwalony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona art. 15, art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.) 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).

Przede wszystkim w pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia uchwały naruszają ustalenia kierunków Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krosna.

Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły organ stanowiący gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest

zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Wskazać należy, że studium jest aktem polityki przestrzennej gminy, określającym m.in. lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ustawy). Ponadto według art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy "w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu." Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego stanowią zbiór czynników obiektywnych, kształtujących politykę przestrzenną gminy, czyli zjawisk istniejących w przestrzeni, procesów przyrodniczych i rynkowych oraz obowiązujących na obszarze gminy ustaleń wynikających z obowiązującego prawa i wymienionych w art. 9 ust. 2 aktów planowania regionalnego i krajowego (Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, str. 101, pod redakcją prof. zw. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego, 5 wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009 r.).

Zgodnie z 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.

Powyższe oznacza, że uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego organ gminy zobowiązany jest do uwzględnienia regulacji Studium i określenia w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów w taki sposób, aby nie był on sprzeczny z ustaleniami Studium.

Obowiązek zachowania spójności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynika także z innych przepisów u.p.z.p. - art. 14 ust. 5 oraz art. 9 ust. 4 u.p.z.p. który stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W orzecznictwie podkreśla się, że kwestię zgodności zapisów planu co do przeznaczenia terenu z postanowieniami studium jako wiążącymi na etapie opracowania planu, należy niewątpliwie zaliczyć do zasad planistycznych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2016 r., II SA/Gl 256/16, Lex Nr 2120540). Konsekwencją istotnego naruszenia tych zasad jest przewidziana w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

"Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium" (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 627/14, LEX nr 2002213).

W kontekście powyższych rozważań opartych na orzecznictwie sądów administracyjnych i poglądach doktryny zdaniem organu nadzoru zapisy planu w zakresie ustalonych minimalnych wskaźników parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (1m.p./mieszkanie), są niespójne z zaleceniami dotyczącymi sporządzanych planów, zawartymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krosna. Wytyczne zawarte w tekście Studium, w części dotyczącej kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta (strona 203), rozróżniają minimalną ilość miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w zależności od wielkości lokalu mieszkalnego tj. 1 m.p/1 lokal mieszkalny do 60 m² i 2 m. p./1 lokal mieszkalny powyżej 60 m². Brak szczegółowych ustaleń planu w zakresie minimalnego wskaźnika miejsc parkingowych w doniesieniu do powierzchni lokali mieszkalnych, przy jednoczesnym braku ograniczeń w zakresie powierzchni lokali mieszkalnych w terenach przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, powoduje, iż zapisy planu w przedmiotowym zakresie naruszają ustalenia obowiązującego Studium.

Równocześnie w zakresie niezgodności z ustaleniami Studium, zauważa się, iż teren oznaczony w niniejszym planie symbolem 1.UKR, przeznaczony pod zabudowę usługową usług kultu religijnego,

znajduje się w wyznaczonym w Studium, obszarze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług (M2), oznaczonym symbolem 7.M2, dla którego podstawowym kierunkiem przeznaczenia terenu jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, a usługi stanowią dopuszczalny kierunek przeznaczenia terenu. Przeznaczenie całego obszaru wyznaczonego w Studium pod dopuszczalny dla niego kierunek jest sprzeczne z jego ustaleniami.

Powyżej przytoczone niezgodności stanowią naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Również ustalenia planu dla terenów oznaczonych symbolami MN/U, dopuszczają jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę wielorodzinną, dla której nie ustalono wszystkich niezbędnych parametrów zabudowy, tj. maksymalnej powierzchni zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej. Wymienione uchybienia stanowią naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zauważa się także, iż ustalenia planu w zakresie zasad obsługi komunikacyjnej dla części terenów są niekompletne, gdyż np. dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN/U ustalono, w §13 pkt 7 niniejszej uchwały, zasady obsługi komunikacyjnej z dróg wskazanych na rysunku planu, ulicy J. Lelewela zlokalizowanej poza obszarem planu oraz dojazdów niewydzielonych, co oznacza, iż teren oznaczony symbolem 4MN/U, który jak wynika z rysunku planu, bezpośrednio przylega do ul. Witosa (zlokalizowanej poza obszarem planu), zgodnie z ustaleniami planu nie może być obsługiwany komunikacyjnie bezpośrednio z tej ulicy. Ponadto dla części terenów ustalenia planu w zakresie zasad obsługi komunikacyjnej są niewłaściwe, gdyż np. dla terenów oznaczonych symbolami U ustalono, w §16 pkt 6 niniejszej uchwały, zasady obsługi komunikacyjnej m.in. z ulicy J. Lelewela i W. Witosa zlokalizowanych poza obszarem planu, niemniej jednak z rysunku planu wynika, iż żaden z terenów oznaczonych symbolem U nie przylega do ulicy W. Witosa.

Z załącznika nr 2 do niniejszej Uchwały, stanowiącego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika, iż uwagi zawarte w pkt 5, 6 i 7 ww. załącznika zostały przedłożone Radzie Miasta bezzasadnie, gdyż zgodnie ze stanem faktycznym uwagi te zostały przez Prezydenta Miasta uwzględnione w przedłożonym do uchwalenia projekcie planu,

Ustalenia planu zawarte w § 17 pkt 5 lit. a tiret drugie określają minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej m.in. dla terenu 7U/P; niemniej jednak w obszarze planu brak jest terenu oznaczonego takim symbolem.

Ponadto zwraca się uwagę, iż w dokumentacji prac planistycznych brak jest z wykazu uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierającego rozstrzygnięcie Prezydenta Miasta Krosna dotyczące rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, wynika, iż Prezydent Miasta nie odniósł się do całości treści wniesionej przez Pana Roberta Hanusek uwagi, w której wnioskowano również o usunięcie wyznaczonej od terenu ciągu pieszo-jezdnego, oznaczonego symbolem 2.KPJ - linii zabudowy. W ww. wykazie brak jest odniesienia się do tej części treści wniesionej uwagi, a przedmiotowa uwaga, w części w której wnioskowano również o usunięcie linii zabudowy została zakwalifikowana jako uwzględniona. W rzeczywistości uwaga w zakresie przedmiotowej linii zabudowy została przez Prezydenta Miasta nieuwzględniona, zatem w tym zakresie winna zostać przedłożona celem rozpatrzenia Radzie Miejskiej. Powyższe uchybienie stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania projektu planu,

Brak jest również rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu miejscowego w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, o którym mowa w § 12 pkt 17 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym brak jest dowodu potwierdzającego dotrzymanie nieprzekraczalnego terminu 21 dni na rozpatrzenie uwag, które zostały złożone do projektu planu wykładanego do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. 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 normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Krosna uchwała Nr XL/849/17 z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Krosna „Przemysłowa IV” ul. Batorego - narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu, wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. Wojewody Podkarpackiego
Dyrektor Generalny Urzędu**

Marcin Zaborniak