



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 31 sierpnia 2016 r.

Poz. 2925

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.176.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2016 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 ust. 1, art. 17, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778) oraz art. 72 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r., poz. 672), a także 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 XXXI/305/2016 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowych przy Jeziorze Tarnobrzeskim w Tarnobrzegu.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Tarnobrzegu w dniu 26 lipca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXXI/305/2016/2016 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowych przy Jeziorze Tarnobrzeskim w Tarnobrzegu. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 sierpnia 2016 r.

Z analizy treści planu dokonanej przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowy plan uchwalony został z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania.

W pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia uchwały naruszają ustalenia kierunków obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega (przyjętego uchwałą nr XLII/844/2009 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 26 listopada 2009 r.). Dla terenów, oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami U/P oraz U, ustalono w planie maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – nie większy niż 3,0. Tymczasem Studium, dla zabudowy przemysłowo-składowej ustala ten wskaźnik maksymalnie na 0,4, a dla zabudowy usługowej maksymalnie na 0,8. Ponadto dla terenów usługowych, oznaczonych symbolami 1U i 2U, wyznaczono w planie, powierzchnię biologicznie czynną nie mniejszą niż 10% powierzchni działki budowlanej, a Studium dla zabudowy usługowej ustala minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na poziomie 40%; powyższe uchybienia, dotyczące braku zgodności planu ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega, stanowią naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz.778 z późn. zm.), stanowią więc istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Wskazać należy, że studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (Ustawa o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 82-83).

Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy określa strukturę przestrzenną gminy i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenie poszczególnych obszarów gminy, wstępną lokalizację przestrzeni publicznych i infrastruktury technicznej. Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium, co wynika wprost z przepisu art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Przejawia się to w szczególności w obowiązku dokonania oceny zgodności projektów planów miejscowych przez organy stanowiące gmin, przy czym dokonanie oceny tej zgodności jest obligatoryjnym elementem uchwalenia planu. Urządzenia prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego przewidziane w u.p.z.p. składają się na swego rodzaju system, w którym studium, jako akt o wyższym stopniu ogólności od miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wyznacza przedmiotowe granice, w jakich ma następować wiążące, zarówno organy władzy publicznej, jak i obywatele, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy. Pojęcie "zgodności" uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniej używanych terminach "spójność" czy "niesprzeczność" (por. wyroki NSA: z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, opubl. (w:) CBOSA). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, (Lex nr 384313) zaznaczył, że stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości postanowień tego ostatniego aktu i w związku z tym może być silniejszy lub słabszy. Zauważył też, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne.

Skoro zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy jest uchwalany po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to obiektywny brak takiej zgodności oznacza nie tylko błędne jej stwierdzenie, ale również i to, że sama uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego narusza prawo w sposób istotny. Potwierdzenie tej tezy znajduje się w art. 28 cyt. ustawy, w którym ustalono, że naruszenie zasad sporządzania prawa miejscowego powoduje nieważność uchwały w całości lub w części.

Poza tym organ nadzoru, zauważa uchybienia, które mogą uniemożliwiać zastosowanie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli sporządzenie kolejnej zmiany planu dla części jego obszaru:

- 1) nieprawidłowe jest zastąpienie wszystkich wyrazów „rysunek planu”, użytych w ustaleniach uchwały zmieniającej, na zapis „rysunek zmiany planu”, gdyż rysunek zmiany planu jest załącznikiem do uchwały uchwalającej plan; ponadto zauważa się, iż rysunek planu jest zawsze jeden i w zależności od sytuacji, może to być jeden rysunek planu i rysunki zmian planu, bądź jeden jednolity rysunek planu. Nie może być natomiast jednego jednolitego rysunku zmiany planu. W tym kontekście nieprawidłowy jest również zapis § 3 uchwały zmieniającej, uchylający rysunek planu, stanowiący załącznik do uchwały uchwalającej przedmiotowy plan, gdyż zmiana jakiegokolwiek uchwały nie jest samoistną uchwałą i do czasu zredagowania jednolitego tekstu, funkcjonuje ona w obrocie prawnym razem z uchwałą uchwalającą, zarówno odnosi się to do tekstu uchwały jak i załączników stanowiących jej integralną część; nie można więc zastąpić rysunku planu – rysunkiem zmiany planu;
- 2) niewłaściwy jest również zapis § 2 pkt 2 niniejszej uchwały, mówiący, iż „granica obszaru objętego planem tożsama z granicą zmiany planu”, gdyż powoduje on brak jakiegokolwiek możliwości częściowej zmiany niniejszego planu. Ponadto w tym miejscu mowa jest, o wprowadzeniu zmian do § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej; niemniej jednak zauważa się, iż w § 3 uchwały uchwalającej plan, brak jest ust. 1.

Ponadto, zauważa się, iż:

- 1) dołączone do uchwały uzasadnienie, nie w pełni wyczerpuje wymogi art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. nie przedstawia wpływu na finanse publiczne, w tym budżet gminy. Zawiera jedynie informację, iż analizę wpływu ustaleń planu na finanse publiczne

przeprowadzono w toku sporządzania prognozy skutków finansowych. Niemniej jednak należy zauważyć, iż ustawodawca, pomimo obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, wyraźnie wskazał na obowiązek omówienia w uzasadnieniu wpływu ustaleń planu na budżet gminy. Należy również zwrócić uwagę, iż uzasadnienie wraz z projektem uchwały, zostaje przedłożone radzie gminy, która bezpośrednio zapoznaje się z tym dokumentem na sesji. Ponadto, uzasadnienie do uchwały, jest razem z nią publikowane w Dzienniku Urzędowym, co wyraźnie wskazuje na bardziej publiczny charakter uzasadnienia (od prognozy skutków finansowych), które nie ma powielać zapisów prognozy skutków finansowych, a jedynie przedstawiać ogólne tezy dotyczące wpływu na budżet gminy. Nadto w przedłożonym uzasadnieniu brak jest danych, że przynależy do niniejszej uchwały;

- 2) niezrozumiała jest sytuacja w zakresie ustaleń dotyczących dróg wewnętrznych, gdyż niniejsza uchwała wprowadziła zmiany do przepisów ogólnych uchwały zmienianej, w zakresie wykreślenia ustalenia umożliwiającego dostępność komunikacyjną działek budowlanych z dróg wewnętrznych niewyznaczonych na rysunku planu. Równocześnie ustalenia w zakresie dróg wewnętrznych, pozostawiono w przepisach szczegółowych uchwały zmienianej, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami U/P i U, oraz dodano w zapisie § 12 ust. 2 pkt 3a, wprowadzonym niniejszą uchwałą. Zatem w jednym miejscu wykreślono ustalenia dotyczące możliwości realizacji dróg wewnętrznych, a w innym taką możliwość pozostawiono lub wręcz dodano. Co więcej, w obecnym kształcie ustalenia ogólne przedmiotowego planu w zakresie dostępności komunikacyjnej działek budowlanych, niespójne są z ustaleniami szczegółowymi dla wskazanych powyżej terenów;
- 3) ustalenia zakazujące lokalizacji budynków, zawarte w § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały zmienianej, są niewłaściwe i zbędne, ponieważ przedmiotowy zakaz wynika z ustalonego w uchwale przeznaczenia terenów, które nie są terenami przeznaczonymi pod zabudowę zgodnie z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, w dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) brak jest oryginału lub poświadczonego przez Prezydenta za zgodność z oryginałem dokumentu potwierdzającego spełnienie przez autora projektu zmiany planu któregokolwiek z warunków określonych w art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, potwierdzającego uprawnienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 2) brak jednoznacznego dowodu potwierdzenia daty opublikowania ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu w gazecie. Załączony osobny wycinek opublikowanego w gazecie ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu nie podaje żadnych danych potwierdzających datę jego opublikowania w gazecie oraz żadnych danych pozwalających powiązać go z przedłożonym w dokumentacji zaświadczeniem „Tygodnia Nadwiślańskiego”. W związku z powyższym brak w tym przypadku jednoznacznego dowodu potwierdzenia dokonania czynności wymaganych art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analogicznie uwaga odnosi się do ogłoszenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany planu;
- 3) wydruki ze strony internetowej BIP, zawierające ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania mpzp oraz o jego wyłożeniu do publicznego wglądu, nie zawierają poświadczenia organu sporządzającego;
- 4) zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia niniejszej zmiany planu, sporządzone na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostało skierowane m.in. do Polskich Kolei Państwowych S.A., Polskiej Spółki Gazownictwa, Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. Niemniej jednak podmioty te, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, nie są i nie były organami opiniującymi ani organami uzgadniającymi projekty planów miejscowych; analogicznie uwaga odnosi się do wystąpienia o uzgodnienie i zaopiniowanie niniejszej zmiany planu;
- 5) brak jest opracowania ekofizjograficznego, sporządzanego na podstawie art. 72 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz.672), na cele niniejszej zmiany planu, co nie pozwala na potwierdzenie wykonania przez Prezydenta czynności obowiązkowych przed przystąpieniem do prac nad dokumentem zmiany planu, wymaganych przepisem tej ustawy.

Mając wskazane w treści niniejszego rozstrzygnięcia naruszenia, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Tarnobrzega uchwała Nr XXI/305/2016 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów przemysłowych przy Jeziorze Tarnobrzeskim

w Tarnobrzegu - 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.

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**