



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 października 2015 r.

Poz. 2983

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.157.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 października 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 15, art. 17 i art. 20 ust. 1 w związku art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XIII/98/2015 Rady Gminy Krasne z dnia 15 września 2015 r. w sprawie uchwalenia MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NR 22 „PALIKÓWKA – ETAP I”

Uzasadnienie

Rada Gminy Krasne w dniu 15 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr XIII/98/2015 w sprawie uchwalenia MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NR 22 „PALIKÓWKA – ETAP I”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 września 2015 r. Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona przepisy art. 15, art. 17 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) oraz przepisy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy musi kierować się zasadami sporządzania planu miejscowego, określonymi w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naruszenie zasad sporządzania planu lub istotne naruszenie trybu ich sporządzania, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części, zgodnie z brzmieniem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei rozporządzenie cyt. wyżej w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu planu odnoszących się do części tekstowej planu jak i graficznej.

Wszczynając postępowanie nadzorcze, organ nadzoru zwrócił przede wszystkim uwagę na fakt, że przyjęte w przedmiotowym planie, przeznaczenia części terenów naruszają ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Krasne, co stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych wypisu i wyrysu ze Studium, jak również wyrysu zamieszczonego na rysunku planu, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, wynika między innymi, iż:

- a) dla części terenu wskazanego w Studium pod zabudowę mieszkaniową w planie ustalono przeznaczenie rolnicze z zakazem zabudowy – fragment terenu oznaczonego symbolem E.3R,
- b) teren wskazany w Studium pod produkcję przeznaczono w części pod zabudowę mieszkaniową, w części pod zabudowę usługową, a w części pod zabudowę zagrodową – fragmenty terenów A3.6MN, A3.2U, A3.4RM,
- c) dla części terenu wskazanego w Studium pod zabudowę mieszkaniowo-usługową "MU", w planie ustalono przeznaczenie np. pod tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej – teren oznaczony symbolem A2.1RM,
- d) dla części terenów ustalone parametry dotyczące zasad zabudowy i zagospodarowania wykraczają poza zakres ustalony w studium np. wysokość zabudowy dla terenów mieszkaniowych w Studium określona jest do 9 m zaś w planie ustalono maksymalną wysokość do 12 m,
- e) ustalenia dotyczące ilości miejsc postojowych zostały w zapisane w różny sposób w Studium i w planie (różne odniesienia w zakresie powierzchni) stąd brak jest możliwości dokonania oceny zgodności ustaleń planu z ustaleniami studium.

Zauważa się ponadto, iż zapisy planu odbiegają w zakresie sposobu zapisu ustaleń od wymagań rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jednoczesny brak legendy do wyrysów ze studium uniemożliwia kompleksową ocenę zgodności ustaleń planu z ustaleniami studium gminy.

Kolejnymi kwestionowanymi przez Wojewodę istotnymi naruszeniami art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są ustalone poszczególne wskaźniki zabudowy alternatywnie w odniesieniu do „wydzielonej działki lub terenu inwestycji”. Stosownie do ww. przepisu ustalone wskaźniki winny odnosić się do powierzchni działek budowlanych – np.: § 14 ust. 1 pkt 5, 6 i 7, § 16 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 itp. jak również brak ustalonych minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami RM. Natomiast brak ustalonych gabarytów obiektów (wysokości zabudowy, geometrii dachu) dla części terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie tylko stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ale również § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – np.: dla terenu A4.1U, A4.1US, A4.2US, A4.3US, C.1UK. Niewłaściwe, nie spełniające wymogów określonych w § 4 przedmiotowego rozporządzenia, dotyczących standardów przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, są także zapisy zawarte między innymi w § 15 ust. 1 pkt 3, gdyż nie wiadomo na czym ma polegać ustalony nakaz ochrony.

Organ nadzoru wskazuje również na brak ustalonych zasad dostępności komunikacyjnej dla części terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi w tym przeznaczonych pod zabudowę, np.: tereny usług sportu i rekreacji, o których mowa w § 18 uchwały, tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej, o których mowa w § 21, teren górniczy oznaczony symbolem A5.1PG, teren usług oznaczony symbolem A3.2U. Tereny te nie przylegają do dróg publicznych ani do dróg wewnętrznych czy też ciągów pieszo jezdnych, poprzez które ustalono odpowiednio powiązania do dróg publicznych.

Istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu było uwzględnienie przez Radę Gminy nieuwzględnionych przez Wójta Gminy uwag, złożonych w wyniku wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, bez przeprowadzenia odpowiedniego trybu wynikającego z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dodatkowo wskazuje się na liczne uchybienia, które nie mają może charakteru istotnego naruszenia prawa, jednakże mają uzasadniony wpływ na kwestionowanie ocenianej uchwały, z tych względów, że w przedmiotowym Planie organ nadzoru stwierdził również naruszenia prawa mające charakter istotny w rozumieniu normy wynikającej z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mianowicie wskazuje się, że zachodzi brak spójności pomiędzy rysunkiem planu, a treścią uchwały np.:

- a) w zakresie ustalonego przeznaczeniem terenu:

- w § 5 pkt 9 i § 21 ust. 1 dla terenów oznaczonych symbolem RM ustalono przeznaczenie „*tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej ...*”, natomiast z obowiązujących oznaczeń rysunku wynika, iż są to „*tereny zabudowy zagrodowej*”.

- w § 5 pkt 4 i 5, § 37 ust. 1 i § 38 ust. 1 ustalono odpowiednio przeznaczenie „*tereny zabudowy usługowej w tym usług kultury, ... w tym usług oświaty, ...*”, natomiast z obowiązujących oznaczeń rysunku oraz ustaleń § 15 ust. 1 uchwały wynika, iż są to „*tereny usług kultury i usług oświaty*”;
- b) w zakresie ustalonych szerokości w liniach rozgraniczających dróg wewnętrznych oraz ciągów pieszo jezdnych – np.: § 44 pkt 1, § 45 pkt 1 t.j. teren oznaczony symbolem C.04KDW ma szerokość min. 8 m, a w ustaleniach jest min. 10 m lub tereny oznaczone symbolami: C.01KDX mający minimalną szerokość 2 m i C.02KDX mający min. 10 m, a w ustaleniach uchwały wpisano dla nich min. 5 m,
- c) w zakresie ustalonej dostępności komunikacyjnej:
 - w § 28 ust. 1 ustalono dostępność komunikacyjną terenów zabudowy mieszkaniowej z drogi B.02KDW, która nie przylega do żadnego z wyznaczonych liniami rozgraniczającymi terenów MN,
 - w § 30 ust. 1 pkt 1 ustalono dostępność komunikacyjną dla terenu B.2U z dróg 02.KD/L oraz [KDW], które nie przylegają do tego terenu,
 - w § 41 ust. 1 pkt 1 ustalono dostępność komunikacyjną terenu do drogi publicznej 03.KD/L, poprzez drogę wewnętrzną C.03KDW, która nie przylega do przedmiotowego terenu,
 - w § 47 ust. 1 pkt 1 ustalono dostępność komunikacyjną z dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami [KDW], powiązanych komunikacyjnie z drogą publiczną 05.KD/D, czego nie uwzględnia rysunek planu, gdyż droga ta nie przylega do terenów oznaczonych symbolami D.1U, D.2U i D.3U; w tej sytuacji tereny oznaczone symbolami D.2U i D.3U, przeznaczone pod zabudowę, nie posiadają żadnej wyznaczonej dostępności komunikacyjnej.

Ustawodawca dość precyzyjnie sformułował, co może być przedmiotem planu, a to oznacza, że plan nie może go rozszerzać gdyż, jako akt prawa miejscowego musi być zgodny z ustawami. Zapisy ustaw nie zezwalają na nałożenie nakazu podjęcia określonych działań, a plan nie może nakazywać podjęcia określonych działań. Niezgodne są więc zawarte w uchwale zapisy, które wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, gdyż nie są regulowane przepisami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do takich nieprawidłowych i wykraczających poza dopuszczalny i obowiązkowy zakres ustaleń są:

- a) zawarte w § 5pkt 18 ustalone przeznaczenia terenów pod drogi powiatowe i gminne,
- b) zawarte w § 9 pkt 3 ustalenia dopuszczające prowadzenie prac poszukiwawczych gazu ziemnego;

Dodatkowo wskazuje się, że kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jej regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy uchwały będącej takim aktem powinny być jednoznaczne i nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Wymóg jasnego, precyzyjnego formułowania ustaleń planu jest w pewnym sensie realizacją praw i wolności obywatelskich. Zapisy zawarte w Planie powinny być więc dokładne, jasne i czytelne i winny wypełniać Zasady techniki prawodawczej (§ 4, § 5 i § 6 Zasad...), a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się obrocie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych. Mając na uwadze powyższe ustalenia zawarte w § 13 ust. 1 pkt 3 ostatnie zdanie oraz w § 6 pkt 9 zapisy są nielogiczne – niezrozumiałe są zwroty „*... i oraz zagospodarowania zabudowy ...*”, „*... do powierzchni działki terenu...*”. Ponadto niewłaściwe, niezgodne z zasadami techniki prawodawczej są powtórzenia ustanawianych norm zawarte między innymi w § 13 ust. 5 i § 11 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 1 pkt 8 i § 13 ust. 3. Natomiast treści zawarte w § 66 uchwały nieprawidłowo umieszczono w przepisach końcowych niniejszej uchwały. Stosownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w przepisach końcowych nie zamieszcza się przepisów innych niż przepisy uchylające i przepisy o wejściu ustawy w życie; ponadto ustalenia § 66 są obowiązkowymi ustaleniami miejscowego planu zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na marginesie zauważa się, że w § 52 uchwały zamieszczono dwa razy ustęp 2 o tym samym brzmieniu.

Kolejno wskazuje się, że nie wiadomo do jakich terenów odnoszą się ustalenia zawarte w § 10 pkt 2, § 10 pkt 4 oraz § 11 ust 1 i 3 uchwały, ponieważ tereny te nie zostały wskazane na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1 przedmiotowej uchwały. Zauważa się ponadto, iż wątpliwość budzi wskazanie na rysunku planu w granicach terenów A4.3RM oraz B.2MN okręgów o średnicy

80 m, stanowiących według obowiązujących oznaczeń „*obiekty kubaturowe wpisane do spisu zabytków*”, które zgodnie z ustaleniami uchwały stanowią stanowiska archeologiczne. Nie wiadomo również na czym ma polegać ustalona między innymi w § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały „*pełna ochrona konserwatorska*”, ponieważ obowiązujące przepisy prawa w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami nie rozróżniają *pełnej* lub *niepełnej* ochrony konserwatorskiej.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że w § 23 pkt 1 uchwały ustalona została dostępność komunikacyjna terenu zieleni urządzonej oznaczonej symbolem A2.1ZP jako bezpośrednia z drogi publicznej 03.KD/L, co jest niemożliwe, ponieważ zgodnie z rysunkiem planu teren ten nie przylega do takiej drogi;

Równocześnie wskazuje się, że ustalenia planu nie zapewniają właściwej ochrony obszaru zbiornika wód podziemnych. Jak wynika z prognozy oddziaływania na środowisko na obszarze zbiornika obowiązuje zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, co nie zostało uwzględnione we wszystkich ustaleniach planu; ustalone w § 9 pkt 2 uchwały zasady dotyczą wykluczenia jedynie lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i wymagających raportu.

Dodatkowo zauważa się, że w treści uchwały brak ustalonego przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania dla terenu wydzielonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczonego symbolem E.5MN. Ponadto niewłaściwie sprzeczne z ustalonym - jako rolnicze podstawowym - przeznaczeniem terenów jest dopuszczenie lokalizacji dróg dojazdowych i ciągów pieszo jezdnych w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami RM – np.: § 21 ust. 1 pkt 5.

Na koniec wskazuje się, że niewłaściwie niezgodnie z wymogami art.29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130 poz. 871), ustalono w § 68 termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały

W odniesieniu natomiast do dokumentacji planistycznej kwestionuje się:

- a) brak dowodów potwierdzających podanie do publicznej wiadomości obwieszczeń o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu oraz wyłożeniu projektu do publicznego wglądu - § 12 pkt 2 i pkt 14 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- b) brak potwierdzenia zgodności z oryginałem wydruków ze strony BIP Urzędu Gminy Krasne, stanowiących dowody zamieszczania ogłoszeń przystąpieniu do sporządzenia oraz wyłożeniu do publicznego wglądu przedmiotowego projektu planu,
- c) brak zaświadczenia o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego na okres do czasu funkcjonowania przedmiotowej izby, tj do dnia 9 sierpnia 2014, w którym jak wynika z dokumentacji prac planistycznych opracowywany był przedmiotowy projekt - § 12 pkt 20.
- d) brak opinii komisji Urbanistyczno-Architektonicznej – z załączonego do wykazu opinii protokołu z posiedzenia komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Krasnem w dniu 18 marca 2010 r., wynika, iż posiedzenie komisji zakończone zostało bez analizy i dyskusji z powodu braku materiałów oraz projektanta „MPZP Palikówka”, z czego wynika, iż projekt planu nie został przedłożony komisji do zaopiniowania, co stanowi naruszenia art. 17 pkt 6 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- e) brak egzemplarzy projektu planu z etapów wyłożeń do publicznego wglądu, co uniemożliwia odniesienie się do prawidłowości trybu sporządzania projektu planu.

Mając na względzie wskazane przez organ nadzoru istotne naruszenia prawa w zapisach Planu, co spowodowało naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego i istotnym naruszeniem trybu jego sporządzenia, należało zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z dyspozycją art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - stwierdzić w całości nieważność uchwały Nr XIII/98/2015 Rady Gminy Krasne z dnia 15 września 2015 r. w sprawie uchwalenia MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO NR 22 „PALIKÓWKA – ETAP I”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania

**z up. WOJEWODY PODKARPACIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Janusz Olech