



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 17 grudnia 2014 r.

Poz. 3565

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2. 194.2014 WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

z dnia 16 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 15 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.) i 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 LXIV/412/2014 Rady Miejskiej w Zagórz z dnia 31 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miasta Zagórz „CENTRUM”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Zagórz w dniu 31 października 2014 r. podjęła uchwałę Nr LXIV/412/2014 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miasta Zagórz „CENTRUM”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 14 listopada 2014 r. Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że narusza ona przepisy art. 15 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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) i Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W stosunku do tej uchwały organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego dokonał również analizy wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz z dnia 8 grudnia 2014 r. Organ uznał, że nie będzie możliwe dokonanie korekty tej uchwały poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego jej niektórych tylko zapisów niezgodnych z zasadami sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z uwagi na specyfikę tego dokumentu. Stanowisko organu nadzoru jest następujące:

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 nie można stwierdzić zgodności z przepisami prawa wyznaczonej w planie nieprzekraczalnej linii zabudowy

od terenów kolejowych, położonych poza zachodnią granicą terenu kolejowego, gdyż w dokumentach planistycznych brak informacji o granicy obszaru kolejowego lub przebiegu skrajnego toru. Przedmiotowym przepisem prawa jest art. 53 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. poz. 94 z późn. zm.), zgodnie z którego brzmieniem budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Natomiast odległości, o których mowa wyżej dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach. W swoim wystąpieniu z dnia 8 grudnia 2014 r. Burmistrz Miasta i Gminy Zagórz wskazał, że wszystkie budynki i budowle zlokalizowane w odległości mniejszej niż mowa wyżej muszą być przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy. Zdaniem organu nadzoru z treści uchwały jednakże nie wynika, że w określonym pasie terenu od granic obszaru kolejowego mają być zlokalizowane wyłącznie obiekty przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej.

Kolejnym kwestionowanym przez Wojewodę istotnym naruszeniem art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest brak pełnej zgodności uchwały z ustaleniami studium. Mianowicie w wypisie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zagórz w pkt 3 określono wymagania w zakresie zagospodarowania terenów i kształtowania zabudowy, które powinny zostać określone w planie miejscowym. W ppkt 1) ustalono, że przy zlokalizowaniu zabudowy usług komercyjnych należy zachować wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej min. 15 % powierzchni działki, a dla usług publicznych min. 25 %. Przewidziany w § 9 pkt 1 ppkt b) Planu dla terenu oznaczonego symbolem 1MW udział terenu biologicznie czynnego minimum 20% powierzchni działki budowlanej albo w § 10 pkt 2 ppkt b) Planu dla terenów 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U udział terenu biologicznie czynnego minimum 15% powierzchni działki budowlanej spełnia jedynie pierwszy z wyżej określonych wskaźników ze Studium. Natomiast już nie spełnia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla usług publicznych min. 25 %. Ponadto Wojewoda zauważa, że w pkt 3 ppkt 4) Studium przewidziano, dachy o symetrycznym układzie połąci (dopuszczalne wielospadowe i naczółkowe) o kącie nachylenia pomiędzy  $20^{\circ}$  –  $45^{\circ}$ , dla budynków usług publicznych takich jak obiekty sportowe, kultu religijnego, kultury itp. należy zastosować indywidualne rozwiązania. Natomiast w § 9 Planu dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 MW ustalono dach płaski.

Organ nadzoru wskazuje również na niewłaściwe zapisy § 4 pkt. 1, w którym ustalono 3m odległość zabudowy od krawędzi jezdni dróg wewnętrznych i ciągów pieszo jezdnych, których ani przebieg, ani usytuowanie krawędzi jezdni nie są w planie wyznaczone; nie wiadomo więc, w których miejscach należy zachować 3m odległość zabudowy od tych krawędzi. Zwłaszcza, że nie wiadomo też, które z tych elementów zagospodarowania będą powstawać wcześniej i czy dopuszczone obiekty komunikacyjne w ogóle powstaną. Takie niejasne ustalenie nie pozwoli na jednoznaczne sytuowanie budynków. Z wyjaśnień Burmistrza Miasta i Gminy Zagórz wynika, że nie jest praktycznie możliwe wytyczanie dróg wewnętrznych i ciągów pieszo jezdnych ze względu na wysoki stopień zabudowania terenów objętych planem, czy czyni ten zapis „martwym”. W związku z powyższym przepisu takiego nie należało ustanawiać ponieważ zapisy takiego rodzaju są niejasne i wieloznaczne. Na marginesie zauważa się, że aktualne orzecznictwo i doktryna wskazują, że należy w planie w sposób precyzyjny wyznaczać drogi wewnętrzne. Drogi wewnętrzne cechują się odmiennymi zasadami zagospodarowania niż tereny wskazane pod zabudowę, w ramach których dopuszczone zostały przedmiotowe drogi, bez wyznaczania na rysunku planu.

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 obrotie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach planów miejscowych.

Odnosząc się co do innych kwestionowanych zapisów planu organ nadzoru wskazuje ponadto, że w § 4 pkt.3 niejednoznacznie ustalono odniesienie kąta nachylenia granic nowo wydzielanych działek budowlanych w stosunku do przyległego pasa drogowego, gdyż:

· w planie nie wyznaczono pasów drogowych lecz tereny przeznaczone pod drogi, ograniczone liniami rozgraniczającymi, (w myśl art. 4 pkt. 1 ustawy o drogach publicznych i § 3 pkt. 3 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie - pas drogowy nie jest tożsamy z terenem przeznaczonym w planie pod drogę, określonym liniami rozgraniczającymi). Uchybie to odnosi się jednakże nie do potrzeby wyznaczania w planie pasów drogowych lecz mylących odniesień do takich pasów drogowych, których w planie nie ma. Natomiast są linie rozgraniczające terenów dróg i do nich powinny być stosowane takie odniesienia.

· niektóre tereny przylegają do więcej niż jeden terenów przeznaczonych pod drogi, o różnym przebiegu i nie wiadomo do której z dróg ma być odnoszone nachylenie granic działek,

· linie rozgraniczające dróg na różnych odcinkach mają różny przebieg i nie wiadomo do jakiej części tego przebiegu ma odnosić się nachylenie działek;

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że kształty niektórych działek będą musiały mieć równe formy geometryczne, powodując zakłócenia dla ładu przestrzennego i utrudniając spełnienie ustalonych planem parametrów zagospodarowania działek.

Kolejno zauważa się, że ustalenie w § 6 ust. 2 jest wzajemnie sprzeczne i nie odpowiada powszechnie obowiązującym przepisom Prawa budowlanego, gdyż ustala się obowiązek zachowania formy obiektów objętych ochroną konserwatorską w przypadku m. in. rozbudowy i nadbudowy. Natomiast w myśl definicji zawartej w art. 3 ust. 8 Prawa budowlanego, rozbudowa i nadbudowa są budową, która nie wprowadza ograniczeń dotyczących zmiany formy obiektu. Ograniczenia takie mogą być związane - w myśl definicji zawartej w art. 3 ust. 10 i 11 Prawa budowlanego - jedynie z remontem lub przebudową. Nie można więc jednocześnie ustalać rozbudowy i nadbudowy obiektu oraz zachowania formy tego obiektu, gdyż jest to wzajemnie sprzeczne.

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 planu należy zapis § 6 ust. 2, który nakłada obowiązek „przeprowadzenia prac restauratorskich, rewaloryzacyjnych i konserwatorskich”.

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 definicja zawarta w § 1 pkt.1 jest niejasna w części objaśniającej, że przez dach wielospadowy należy rozumieć też dach wielospadowy. Dwa jest liczbą mnogą i w potocznym rozumieniu dach dwuspadowy może być rozumiany jako dach wielospadowy. Natomiast w pojęciu technicznym dach dwuspadowy i dach wielospadowy to są dwa, różne rodzaje dachów. Dach dwuspadowy jest to dach o dwóch połaciach dachowych i ścianach szczytowych, a dach wielospadowy jest to dach o dwóch o większej ilości połaci dachowych, z kalenicą (lub nawet bez kalenicy – w przypadku dachu czterospadowego). Dlatego ta definicja jest niejasna i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Kolejno wskazuje się na zbędne zapisy Planu, które należało wyeliminować jak np. definicja z § 1 pkt 6, gdyż w uchwale nie użyto sformułowania "przeznaczenie uzupełniające", czy w Rozdziale 3 "Ustalenia szczegółowe" - znajdują się liczne odesłania do przepisów Rozdziału 1 "Ustalenia ogólne", co jest zbędnym powtarzaniem przepisów tego samego aktu prawnego. Ponadto wskazuje się, że przedmiotowa uchwała zawiera ustalenia wzajemnie sprzeczne lub kolizyjne czego przykładem może być zapis § 2 ust. 1 pkt.2 w którym ustalono, że obowiązującymi ustaleniami graficznymi na rysunku planu jest m.in. "linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania", natomiast w legendzie rysunku planu oznaczono, że obowiązującym ustaleniem planu jest " linia rozgraniczająca tereny o różnych zasadach zagospodarowania", co powoduje rozbieżność pomiędzy tymi dwoma dokumentami. Wprawdzie rozbieżność pomiędzy oznaczeniami rysunku istotnie nie umożliwia korzystania z planu lecz obniża standardy obowiązujące przy tworzeniu przepisów prawa. Podobnie tytuł § 3 nie jest adekwatny do jego treści, gdyż tytuł brzmi jako ustalenia "w zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego" a zawiera tylko ustalenia dotyczące kolorystyki obiektów, sztyldów

i nośników reklam, pomijając znaczny zakres elementów zagospodarowania, stanowiących o ładzie przestrzennym. Tworzy to więc błędne pojęcie ładu przestrzennego ponieważ nie obejmują przecież całego zakresu ładu przestrzennego lecz niektóre jego elementy. Natomiast wg § 11 pkt. 3 na terenie przeznaczonym pod drogę publiczną klasy dojazdowej 1 KDD ustalono utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością przebudowy i rozbudowy budynków. Jest to więc przeznaczenie wzajemnie sprzeczne i kolizyjne. Jeżeli utrzymuje się budynek, to należało ten teren oznaczyć jako teren zabudowy, a nie jako teren drogi. Wskazuje się również, że w przedmiotowym planie brak przepisów, wykluczających kolizję zabudowy z istniejącą linią elektroenergetyczną wysokiego napięcia 110 kV. Pod tą linią i w pasie 9 m od osi tej linii zakazano wyłącznie nasadzeń zieleni wysokiej. Faktem jest że ograniczenia dotyczące zagospodarowania terenów w strefach technicznej od linii elektroenergetycznych są określone powszechnie obowiązującymi przepisami. Do uchwały jednak przeniesiono jednak tylko ich część dot. nasadzeń zieleni, przeznaczając jednocześnie teren pod zabudowę – bez jakichkolwiek ograniczeń związanych z linią elektroenergetyczną. W takim przypadku ustalenia planu winny zawierać wszystkie ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych lub odwoływać się do tych przepisów.

W odniesieniu do dokumentacji planistycznej kwestionuje się brak wykazu materiałów planistycznych i wniosków wynikających z ich analizy, co jest wymagane stosownie do § 12 pkt. 6 rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie znajduje się dokument zatytułowany "Wykaz materiałów planistycznych sporządzony na potrzeby projektu planu miejscowego", ale w treści tego dokumentu wymieniono wyłącznie prognozy, których sporządzenie wymagane jest procedurą sporządzania planu. Załącznikiem do wyjaśnień Burmistrza z dnia 8 grudnia 2014 r. jest wykaz materiałów planistycznych jednak bez wniosków wynikających z ich analizy. Dodatkowo zauważa się, że załącznik Nr 3 do uchwały jest zbędny, gdyż nie jest de facto rozstrzygnięciem o sposobie realizacji zapisanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, lecz informacją że rada gminy tego nie rozstrzyga. Informacja ta winna się znaleźć w uzasadnieniu do uchwały.

Mając na względzie wskazane przez organ nadzoru istotne naruszenia prawa w zapisach Planu, co spowodowało naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, 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 LXIV/412/2014 Rady Miejskiej w Zagórze z dnia 31 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miasta Zagórze „CENTRUM”.

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**

**Janusz Olech**