



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 lipca 2017 r.

Poz. 2610

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.114 .2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 lipca 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 z późn. zm.) 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.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

- 1) § 14 ust. 2 pkt 8 lit. a w zakresie treści „z zastrzeżeniem lit. b”,
- 2) § 14 ust. 2 pkt 8 lit. b,
- 3) § 15 ust. 2 pkt 8 lit. a w zakresie treści „b oraz”,
- 4) § 15 ust. 2 pkt 8 lit. b,
- 5) § 15 ust. 2 pkt 8 lit. c w zakresie treści „płaskie lub”,
- 6) § 22 ust. 1 pkt 5 lit. b w zakresie treści „pkt 1”

uchwały Nr XLI/978/2017 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 283/6/2016 w rejonie ul. Strzelniczej i ul. Szewskiej w Rzeszowie.

Uzasadnienie

Rada Miasta Rzeszowa w dniu 13 czerwca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLI/978/2017 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 283/6/2016 w rejonie ul. Strzelniczej i ul. Szewskiej w Rzeszowie. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 czerwca 2017 r.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że część zapisów przedmiotowego planu została uchwalona z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że zapisy

- 1) § 14 ust. 2 pkt 8 lit. a w zakresie treści „z zastrzeżeniem lit. b”,
- 2) § 14 ust. 2 pkt 8 lit. b,
- 3) § 15 ust. 2 pkt 8 lit. a w zakresie treści „b oraz”,
- 4) § 15 ust. 2 pkt 8 lit. b,
- 5) § 15 ust. 2 pkt 8 lit. c w zakresie treści „płaskie lub”,
- 6) § 22 ust. 1 pkt 5 lit. b w zakresie treści „pkt 1”

uchwały naruszają 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.).

W dniu 11 lipca 2017 r. Prezydent Miasta Rzeszowa złożył wyjaśnienia co do kwestionowanych ustaleń zawartych w treści planu, które w ocenie organu nadzoru nie zasługują na uwzględnienie.

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

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.

"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 uchwalonego uchwałą Nr XLI/978/2017 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 283/6/2016 w rejonie ul. Strzelniczej i ul. Szewskiej w Rzeszowie - w zakresie ustalonych geometrii dachów budynków możliwych do realizacji w ramach terenów oznaczonych symbolami MW/U oraz MW, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa („ustalenia dla poszczególnych obszarów 4.2.2”). Standardy kształtowania geometrii dachów zawarte w Studium, dla ww. obszarów wskazują przekrycie budynków dachami o schemacie dwuspadowym i wielospadowym (cyt. „przykrycie dachów i dachy o schemacie dwuspadowym i wielospadowym o nachyleniu połąci dachowych do 45⁰”). Tymczasem ustalenia planu dla terenów MW/U oraz MW dopuszczają przykrycie do 50% powierzchni budynków dachem płaskim, jeżeli dach ten pełni funkcję tarasu lub dachu zielonego. Zatem zapisy przedmiotowej uchwały w ustaleniach zawartych w § 14 ust. 2 pkt 8 lit b oraz § 15 ust. 2 pkt 8 lit. b, dopuszczają realizację zabudowy o geometrii dachów niezgodnej z wytycznymi zawartymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa. 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.

W niniejszej sprawie, na terenie objętym planem, Studium jednoznacznie określa geometrię dachów, dlatego też zarzut dotyczący stosowania przez organ nadzoru literalnej wykładni zapisów Studium jest nieuzasadniony. W tym miejscu należy przywołać art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wyraźnie wskazuje na obowiązki organów gminy w zakresie oceny aktualności Studium. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta winien analizować planowane i zachodzące zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. W przypadku jeżeli gmina uznała własne Studium za nieaktualne to winna była

w pierwszej kolejności podjąć działania, o których mowa w art. 27, czyli dokonać zmiany studium, a w następnej kolejności sporządzić plan zgodny z nowo określoną polityką przestrzenną.

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/GI 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.

W ocenie organu nadzoru, nie podlega jednak wątpliwości, iż obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym ustaleń zawartych w studium wynika nie tylko z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z póź. zm.), ale również z art. 9 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. II OSK 3369/14 z dnia 13 kwietnia 2016 r. powołane powyżej przepisy statuują materialnoprawny zakaz naruszenia przez plan miejscowy ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p. zawiera zasadę związania ustaleniami studium przy sporządzaniu planu, z kolei zakres tego związania określa art. 20 ust. 1 u.p.z.p., określając przedmiot dokonywanej przez radę gminy oceny postanowień planu miejscowego w odniesieniu do ustaleń studium. W powołanym wyroku Sąd wskazał również, iż w literaturze przedmiotu podkreśla się, że studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, ale zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jakkolwiek studium z założenia ma być aktem elastycznym, to zawiera jednak nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Chociaż plan miejscowy nie musi w całości realizować postanowień studium, to jego ustalenia muszą "się zawierać" w postanowieniach studium. Przy czym stopień związania ustaleniami studium przy sporządzaniu miejscowego planu może być silniejszy lub słabszy, ponieważ zależy od szczegółowości studium (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1028/07). Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. IV SA/Wa 655/11 z dnia 5 lipca 2011 r. wskazał, iż ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza ustalenia studium. W art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazano bowiem, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Nie naruszenie ustaleń studium oznacza zatem, że ustalenia planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji ze studium, lecz muszą się w nich zawierać. O ile więc w art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażono materialnoprawną regułę związania ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego, o tyle zakres tego związania wynika z normy procesowej art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określającej przedmiot oceny dokonywanej przez radę gminy projektowanych postanowień planu miejscowego w odniesieniu do ustaleń studium.

Zdaniem organu nadzoru, zmiana wskazanego sformułowania, która miała na celu przyznanie większej swobody organom gminy przy tworzeniu planów miejscowych, nie oznacza jednak dowolności w kształtowaniu przeznaczenia i warunków zagospodarowania w planie miejscowym. Plan ten musi być zgodny z zapisami studium – art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie może naruszać jego ustaleń – art. 20 ust. 1 ww. ustawy, gdyż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych – art. 9 ust. 4 ww. ustawy.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, iż w § 22 uchwały wprowadzono zmiany normujące sytuację obowiązującego Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 29/11/2000 w rejonie ulicy Szewskiej w Rzeszowie; niemniej jednak zauważa się, iż z ustaleń wskazanej powyżej uchwały uchylono w § 14 w ust. 1 – pkt 1 tj. zapis odnoszący się do linii rozgraniczających ściśle określonych – zgodnie z rysunkiem planu, który dotyczy całego terenu o symbolu 7MN/UC, a więc również części na której niniejszy plan nie może wprowadzać żadnych zmian, gdyż wykracza to poza zakres jego zmiany.

Zwraca się również uwagę, iż uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego planu obejmuje większy obszar niż określono to w treści uchwalonego planu, nie w pełni więc stanowi realizację uchwały Rady Miasta Rzeszowa Nr XXVIII/610/2016 z dnia 12 lipca 2016 r., co winno mieć odzwierciedlenie w nazwie niniejszej uchwały.

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. Zapisy planu muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA z 15.12.2011 II SA/Wr 76/11, wyrok NSA a dnia 9 czerwca 2014r. sygn. akt. II OSK 3083/13). 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.

Istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego skutkuje uchycieniem uchwały w całości lub w części. Zgodnie ze stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 28 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1287/11 wadliwość dotycząca tylko niektórych ustaleń planu nie zawsze musi skutkować nieważnością całego planu.

Zdaniem organu nadzoru wadliwość wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym postanowień planu nie pozbawia go tego, aby funkcjonował w pozostałej swej części.

Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Rzeszowa uchwała Nr XLI/978/2017 w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 283/6/2016 w rejonie ul. Strzelniczej i ul. Szewskiej w Rzeszowie – narusza w części w sposób istotny zasady i tryb 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