



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 lipca 2016 r.

Poz. 2586

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.148.2016 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 lipca 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 i ust. 2, art. 16 ust. 1, art. 17 oraz 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), a także rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXVII/586/2016 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 101/9/2005 - I „Staromieście-Brzeźnik-Zachód”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Rzeszowie w dniu 14 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXVII/586/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 101/9/2005 - I „Staromieście-Brzeźnik-Zachód”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 czerwca 2016 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 ust. 1 i ust. 2, art. 16 ust. 1, art. 17 oraz 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), a także rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Przede wszystkim w pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia uchwały naruszają ustalenia kierunków Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa. Teren oznaczony symbolem U/P przeznaczono pod zabudowę usługową lub zabudowę produkcyjną z dopuszczeniem towarzyszącej zabudowy składowo-magazynowej (§ 13 ust. 1 pkt 1 uchwały). Niemniej jednak teren ten znajduje się w wyznaczonym w Studium, terenie usług komercyjnych z dopuszczeniem usług publicznych i działalności gospodarczej pozarolniczej. Tereny produkcyjne i przemysłowe posiadają w Studium odrębne oznaczenie graficzne, którego brak jest na terenie opracowania planu. Oprócz niezgodności funkcji terenu z kierunkami wyznaczonymi w Studium, ustalenia uchwały w zakresie wskaźnika miejsc parkingowych (zróżnicowanego dla zabudowy usługowej i zabudowy przemysłowej) dodatkowo podkreślają odmienny charakter zagospodarowania obu terenów. Poza tym

zauważa się, iż wyznaczona w Studium droga zbiorcza, przebiegająca przez teren przedmiotowego planu, nie ma kontynuacji w niniejszym planie. Powyższe uchybienia, dotyczące braku zgodności planu ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Rzeszowa, 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).

W § 6 ust. 3 pkt 7 uchwały zawarte są ustalenia w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, w którym znalazły się zapisy: „na warunkach określonych przez dysponenta sieci”; wykraczają one poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, czyli poza kompetencje rady gminy w zakresie ustalania w planach przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania; ponadto w § 6 ust. 3 pkt 7 lit. d mowa jest o „nowych warunkach pracy”; niemniej jednak jest to pojęcie szersze niż dotyczące zasad zagospodarowania oraz parametrów technicznych i zasad powiązań z układem zewnętrznym, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz § 6 Zasad techniki Prawodawczej, załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz.283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W zakresie ustaleń uchwały, dotyczących zaopatrzenia w energię ciepłą, brak jest określenia parametrów sieci, wymaganych stosownie do § 4 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U.3 (§ 11 ust. 1 uchwały) wydzielono teren, oznaczony na rysunku planu symbolem [KD] z przeznaczeniem pod drogę wewnętrzną; niemniej jednak w zasadach obsługi komunikacyjnej terenu U.3 brak jest dopuszczenia obsługi z tej drogi, stąd jest to teren stanowiący odrębne przeznaczenie, niepowiązane w żaden sposób z terenem U.3; teren taki winien zostać wydzielony liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; ponadto teren drogi wewnętrznej oznaczono symbolem KD, co stanowi naruszenie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie określono podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na rysunku planu; oznaczenia te można wzbogacać, jednak, nie można używać ich w innym znaczeniu niż wskazał to przepis prawa wyższego rzędu; przyjęcie takiego sposobu oznaczenia uniemożliwia jednoznaczne powszechne rozumienie ustaleń planu.

W zakresie rysunku planu zauważa się, iż nieprawidłowo oznaczono granicę obszaru planu, gdyż objęto nią tereny, które nie zostały uchwalone niniejszą uchwałą; w oznaczeniach informacyjnych rysunku planu określono tereny nie objęte niniejszą uchwałą, niemniej jednak oznaczenia te nie stanowią ustaleń planu miejscowego, czyli nie mają mocy obowiązującej, zatem granica obszaru planu, stanowiąca oznaczenie obowiązujące może obejmować jedynie obszar, który został uchwalony; powyższe stanowi naruszenie § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem U.3 określono powierzchnię biologicznie czynną w odniesieniu do terenu; niemniej jednak z uwagi na dopuszczony podział terenu na działki budowlane, powyższe ustalenie nie wypełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej należy ustalać w odniesieniu do działki budowlanej.

Powyższe uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Ponadto, zauważa się, iż:

- 1) dla terenu przeznaczonego pod infrastrukturę techniczną – elektroenergetyczną, oznaczonego symbolem E.1, ustalono dostępność komunikacyjną z publicznej ulicy lokalnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem KDL.1; niemniej jednak z rysunku planu wynika, iż teren ten nie przylega do drogi oznaczonej symbolem KDL.1; analogicznie uwaga odnosi się do ustalonej dostępności komunikacyjnej dla terenu przeznaczonego pod infrastrukturę techniczną – kanalizacyjną, oznaczonego symbolem K.1;

- 2) w § 4 pkt 9 ustalono minimalne wskaźniki parkingowe dla mieszkań wbudowanych w obiektach usługowych; nie wiadomo jednak czemu służy to ustalenie, gdyż żaden teren na obszarze planu nie ma ustalonego w taki sposób przeznaczenia podstawowego terenu, również żaden z terenów na obszarze planu nie ma dopuszczonej tej formy zabudowy;
- 3) w § 6 ust. 3 pkt 1 lit. d oraz pkt 2 lit. b mowa jest o lokalizowaniu hydroforni wody czystej oraz przepompowni ścieków komunalnych na terenach usługowych i terenach zieleni urządzonej; niemniej jednak zauważa się, iż niniejszy plan nie wprowadza terenów zieleni urządzonej, zatem nie wiadomo, o jakich terenach mowa w powyższych ustaleniach planu;
- 4) w § 7 ust. 2 wprowadzono zapis, odnoszący się do lit. b i c; niemniej jednak nie wiadomo do czego odnosi się to ustalenie, gdyż w § 7 ust. 2 nie ma lit. b i c, co czyni ustalenie niemożliwym do stosowania;
- 5) w uchwale wielokrotnie mowa jest o nakazie dostosowania geometrii dachów do „optymalnego odprowadzenia wody deszczowej”; niemniej jednak jest to zapis niejasny, powodujący trudności ze stosowaniem ustaleń planu, gdyż w rzeczywistości nie wiadomo jak ma wyglądać to „optymalne” odprowadzenie wody deszczowej, którego postrzeganie ma charakter indywidualny; powyższe narusza § 6 Zasad techniki Prawodawczej, załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz.283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy;
- 6) w § 14 ust. 2 pkt 7 uchwały mowa jest o dopuszczeniu lokalizacji obiektów p.n. „zadaszenia”, w przepisach prawa nie występuje jednak taki obiekt budowlany, a określenie to nie zostało wyjaśnione w uchwale;
- 7) brak jest spójności pomiędzy tekstem uchwały a legendą rysunku planu w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu, oznaczonego symbolem UKSp, co uniemożliwia jednoznaczne ustalenie faktycznego przeznaczenia terenu;
- 8) brak jest załącznika graficznego – rysunku planu, w skali zgodnej z wymaganiami art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (do uchwały dołączono jedynie załącznik graficzny w pomniejszonej skali), co uniemożliwia dokonanie czynności nadzorczych Wojewody.

W dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż w wykazie wniosków do niniejszego planu, sporządzonym na podstawie art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozstrzygnięciu Prezydenta Miasta w sprawie rozpatrzenia przedmiotowych wniosków, nie został ujęty wniosek złożony przez Polski Związek Działkowców - Okręgowy Zarząd Podkarpacki (wniosek ten został ujęty w wykazie sporządzonym na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym); w rozstrzygnięciu, o którym mowa powyżej, zawarto jedynie informację, iż w terminie wyznaczonym do składania wniosków, nie złożono wniosków, o których mowa w art. 17 pkt 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co nie znajduje jednak potwierdzenia w dokumentach i stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania projektu planu. Ponadto w rozstrzygnięciu tym zawarto informację, iż termin składania wniosków został wyznaczony od 12 września do 3 października, tymczasem z dokumentacji wynika, iż ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu zostały opublikowane i wywieszane na tablicy ogłoszeń w dniu 13 września 2005 r.

Ponadto, w dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) brak jednoznacznego dowodu potwierdzenia daty opublikowania ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu w gazecie; załączony osobny wycinek opublikowanego w gazecie ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu nie podaje żadnych danych dających możliwość powiązania go z przedłożonym osobno fragmentem strony tytułowej gazety; w związku z powyższym brak w tym przypadku dowodu potwierdzenia dokonania czynności wymaganych art. 17 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- 2) zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu, sporządzone na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostało skierowane m.in. do Telekomunikacji Polskiej S.A., Rzeszowskiej Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., 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 wykazu wniosków;
- 3) brak jest zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, co stanowi naruszenie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 12 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednak w dokumentacji prac planistycznych znajduje się opinia tego organu o projekcie planu;
- 4) brak jest projektu tekstu planu z etapu ponownego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury wymaganej art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 5) w wykazie uzgodnień projektu przedmiotowej zmiany planu, w pozycji 2 błędnie wpisano datę uzgodnienia Zarządu Województwa Podkarpackiego.

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 jakiegokolwiek 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.

Plan miejscowy jest uchwalany po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. 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 (Wyrok WSA z 06.06.2008 r. II SA/Kr 1049/07). 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, a zapisy naruszające te Zasady nie mogą znajdować się w obrocie prawnym. Uchwały te podlegają ogłoszeniu w Dz. Urz. Woj. i jest to dodatkowa przesłanka stwarzająca wymóg czytelności i jasności w zapisach miejscowych.

Mając wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Rzeszowa uchwała Nr XXVII/586/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Nr 101/9/2005 - I „Staromieście-Brzeźnik-Zachód” - 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
WOJEWODA PODKARPACKI**

Marcin Zaborniak