



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 2350

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.77.2015 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, 10 i 12 oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Uchwały Nr IX/73/2015 Rady Miejskiej Jasła z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „WARZYCE I Nr 38”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jasła w dniu 18 maja 2015 r. podjęła uchwałę Nr IX/73/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „WARZYCE I Nr 38”.

W art. 20 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym została ustalona zasada, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. W art. 27 w/w ustawy określono iż zmiana planu miejscowego następuje w takim samym trybie, w jakim jest uchwalany. Oznacza to, że zmiana miejscowego planu zagospodarowania musi być również zgodna z ustaleniami studium. Należy więc przyjąć, że jest to jedna z najważniejszych zasad sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jej naruszenie w myśl art. 28 ust. 1 w/w ustawy powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości.

W przedmiotowej uchwale dla terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oznaczonych w planie symbolami 3a.P i 7a.P, dopuszczono wszelką zabudowę usługową. Z kolei Studium dla wskazanych wyżej terenów (oznaczonych na rysunku studium symbolem P) dopuszcza się przeznaczenie uzupełniające wyłącznie usługi towarzyszące funkcji podstawowej. Tymczasem w planie brak jest ograniczenia zakresu usług. Powyższe stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wg którego burmistrz sporządzić winien projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium odnoszącymi się do obszaru objętego planem, oraz przywołanego wyżej art. 20 ust. 1.

W zakresie nienaruszalności kierunków Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania miasta Jasła należy zwrócić uwagę na całe brzmienie zapisu odnoszącego się **do terenów produkcyjno-przemysłowych P:**

„przeznaczenie podstawowe – produkcja przemysłowa, drobna wytwórczość, składy i magazyny,

Przeznaczenie uzupełniające – usługi towarzyszące funkcji podstawowej, zaplecza socjalne, urzędnictwa i obiekty infrastruktury technicznej, komunikacja”,

W ocenie organu ww Studium dopuszcza na terenach P jako przeznaczenie uzupełniające m.in. usługi towarzyszące funkcji podstawowej z czego wynika jednoznacznie iż na danym terenie ma dominować

funkcja przemysłowa, natomiast funkcja usługowa ma mieć jedynie charakter towarzyszący funkcji podstawowej.

Tak sformułowane ustalenie Studium nakazuje przyjąć, że funkcja produkcyjna (przemysłowa) powinna faktycznie przeważać nad funkcją usługową. W przeciwnym razie mogłoby łatwo dochodzić do obchodzenia postanowień Studium, obracając zupełnie proporcje i założony kierunek zmian w strukturze przestrzennej gminy. W ten sposób teren o przeznaczeniu stricte produkcyjnym mógłby się stać terenem usługowym (co znalazło swoje potwierdzenie w uchwalonej zmianie planu miejscowego „WARZYCE I Nr 38”). Zatem kierując się wykładnią literalną należy przyjąć, że funkcja usługowa, jako dopuszczona jedynie w uzupełnieniu funkcji produkcyjnej, nie powinna przeważać nad tą podstawową funkcją terenu a także funkcjonować samodzielnie, w oderwaniu od przeznaczenia podstawowego. Reasumując – funkcja usługowa, musi stanowić uzupełnienie lub dopełnienie funkcji produkcyjnej.

Ponieważ obowiązujące przepisy prawa nie precyzują sformułowania odnoszącego się do „towarzyszenia” funkcji lub zabudowy, należy sięgnąć po definicje opracowane przez ogólnodostępne słowniki języka polskiego.

Powyższe przyjęte zależności ustalonych funkcji powinny zostać przedstawione w projekcie planu w taki sposób, aby rada gminy mogła uchwalić plan miejscowy, po stwierdzeniu, iż nie narusza on ustaleń studium – co wynika z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *„Te same treści normatywne można wyrazić w różny sposób, jednakże z uwzględnieniem i to w konsekwentny sposób, reguł języka etnicznego w jego wersji powszechnej, albowiem teksty aktów prawodawczych: tak wewnętrznie obowiązujących, jak studium, jak i powszechnie obowiązujących jak plany miejscowe, formułuje się za zachowaniem, reguł takiego języka. Powyższe wymogi wiążane są w prawodawstwie z założeniem racjonalności językowej prawodawcy. Prawodawca racjonalny językowo to taki prawodawca, który nie tylko zna, ale i konsekwentnie przestrzega reguł znaczeniowych i składniowych języka, w którym redaguje tekst aktu prawodawczego.”*

Wątpliwości w zakresie „towarzyszenia funkcji podstawowej” można łatwo rozwiązać, biorąc pod uwagę wszystkie kierunki określone w Dziale XVII pn.: Polityka w zakresie zasad gospodarki przestrzennej na terenie miasta. Odnosząc się do poszczególnych terenów, kształtujących strukturę funkcjonalną miasta, zauważa się, iż w przeznaczeniu uzupełniającym pojawiają się dwa podstawowe rodzaje uzupełnień: *„usługi towarzyszące funkcji podstawowej”* oraz *„funkcja usługowa jako towarzysząca zabudowie mieszkaniowej oraz jako funkcja samoistna”*. Powyższe zestawienia pozwalają na stwierdzenie, że niektóre funkcje wymienione w treści studium mogą zaistnieć samodzielnie, natomiast inne muszą stanowić uzupełnienie (dopełnienie) funkcji podstawowej.

Kierunek uzupełniający przeznaczenie podstawowe o usługi, został doprecyzowany w Studium w zakresie rodzaju tych usług poprzez stwierdzenie, iż mogą to być wyłącznie usługi „towarzyszące funkcji podstawowej”. Gdyby ustalenie miało dotyczyć wszelkiego rodzaju usług, także doprecyzowanie zdania nie byłoby konieczne ani uzasadnione. Ustalenia planu zostały zaś sformułowane w taki sposób, jakby w Studium wskazania rodzaju usług nie zawarto.

Z treści kierunków wyłania się jednoznaczna polityka uchwalona przez radę miasta, która jest wiążąca dla organu, przy sporządzaniu planu miejscowego, co wynika wprost z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Studium pełni doniosłą funkcję koordynacyjną względem planów miejscowych. Pełnienie tej funkcji przez studium jest możliwe wówczas, gdy będą respektowane zasady związania organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz nienaruszania przez organy gminy ustaleń studium przy sporządzaniu planów miejscowych.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem wyrażonym przez WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19 lipca 1913r., że „Wymóg stwierdzenia zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest wymogiem bezwarunkowym i nie jest to wymóg jedynie formalny.”

Kolejne naruszenie zasad sporządzania planu sprowadza się do następujących faktów. W uchwalonej zmianie planu kilkakrotnie jest mowa o drogach wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku zmiany planu. Należy zwracać (przy sporządzaniu zmiany planu) uwagę na fakt, iż, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna, traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – mieć właściwe oznaczenia barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi osobne przeznaczenie terenu. W myśl wyroku NSA z 25 czerwca 2013 r. II OSK 2836/12 (...) *tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej planu oraz zostać wydzielone stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.*

Ponadto w toku badania przedmiotowej uchwały stwierdzono następujące nieprawidłowości nie stanowiące istotnego naruszenia prawa, których w akcie prawa miejscowego jakim jest plan nie powinno być:

- 1) dla terenu usług ochrony zdrowia – lądowiska dla śmigłowców sanitarnych, oznaczonego symbolem 1.UZ-L, nie określono wszystkich niezbędnych linii zabudowy, tj. od strony cieków wodnych, wymaganych stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ustalono więc w sposób jednoznaczny według jakich zasad będzie lokalizowana zabudowa; ponieważ brak jest przepisów prawa regulujących odległość zabudowy od cieków wodnych, należy jednoznacznie ustalać linie zabudowy aby nie pozostawić zasad lokalizacji zabudowy w sferze domysłów;
- 2) z ustaleń planu, dla terenów usług ochrony zdrowia – lądowiska dla śmigłowców sanitarnych, oznaczonych symbolami 1.UZ-L i 2.UZ-L, wynika, iż przeznaczeniem jest lądowisko wraz z infrastrukturą techniczną; nie wiadomo jednak na którym z terenów przewidywana jest lokalizacja lądowiska, które jak wynika z ustaleń planu, jest jednym obiektem, stąd nie może znajdować się równocześnie na dwóch terenach; wskazanie terenu pod lądowisko ma znaczenie dla stosowania przepisów na wszystkich sąsiednich terenach;
- 3) w § 13d ust. 1 uchwały mowa jest o „terenach zieleni nieurządzonej”, oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami 1.Z – 4.Z oraz 6.Z; niemniej jednak należy zauważyć, iż w zmienianej uchwale tereny te nazwane są „terenami zieleni”, a z uwagi na fakt, iż nie zostały one objęte niniejszą zmianą planu, nie jest możliwa zmiana ich nazwy, gdyż narusza to § 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”;
- 4) dla terenów oznaczonych symbolem Z, zbędnie ustalono „zakaz zabudowy”, gdyż dopuszczone sposoby zagospodarowania terenu nie umożliwiają ww. zabudowy, tym samym wszystko co nie jest ustalone przedmiotową uchwałą dla danego terenu nie może być na nim lokalizowane; zbędnie więc oraz mogące powodować niejasności przy korzystaniu z ustaleń planu jest podkreślanie zakazu jednego z wielu wykluczonych sposobów zagospodarowania;
- 5) uchwała wielokrotnie wprowadza zapis w brzmieniu: „na rysunku zmiany planu”, jest to jednak pojęcie zbyt szerokie i wykracza poza zakres zmiany planu; przedmiotowy plan był już zmieniany, zatem w tym miejscu winno być doprecyzowane, do której zmiany planu odnosi się dany zapis lub wyraźnie wskazane tereny, których dane ustalenie dotyczy;
- 6) ustalenie zawarte w § 13fa ust. 5 jest niezrozumiałe, nie wiadomo do czego lub w jaki sposób należy dostosować warunki realizacji urządzeń towarzyszących;
- 7) ponadto, w § 13da ust. 4 pkt 2 znalazło się przypomnienie o stosowaniu przepisów prawa, co stanowi naruszenie § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”.

Z uwagi na stwierdzone naruszenie ustaleń studium postanowieniami zmiany planu, a co za tym idzie spełnienie przesłanki z art.28 ust.1 w/w ustawy tj. naruszenia zasad sporządzania planu wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest konieczne i uzasadnione.

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 PODKARPACKIEGO
Dyrektor Generalny Urzędu

Janusz Olech