



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 sierpnia 2017 r.

Poz. 2755

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.150.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 sierpnia 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) oraz na podstawie przepisów art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 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).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 8. pkt 7, § 23 i § 26 uchwały Nr XLVI/963/17 Rady Miasta Krosna z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Krosna pn. „Przemysłowa III”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Krosna w dniu 28 czerwca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/963/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Krosna pn. „Przemysłowa III”. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 lipca 2017 r.

Organ nadzoru oceniając przedmiotową uchwałę pod kątem zgodności z prawem stwierdził, że zapisy § 8 pkt 7, § 23 i § 26 uchwały naruszają art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 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).

Przede wszystkim w pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, iż część zapisów uchwały narusza ustalenia kierunków Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krosna.

Zasadniczą kwestią przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest związanie organów gminy, szczególnie rady gminy, ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyposażyły organ stanowiący gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może oczywiście za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom poprzez nowelizacje treści studium, umożliwiające realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (w: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

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.

Obowiązek zachowania spójności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynika także z innych przepisów u.p.z.p. - art. 14 ust. 5 oraz art. 9 ust. 4 u.p.z.p. który stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

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.

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 ustalenia planu dla terenu obiektów i urządzeń elektroenergetycznych, oznaczonego symbolem 1.E, zawarte w § 26 uchwały, nie spełniają wszystkich wytycznych określonych w kierunkach Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krosna. Studium dla obszaru infrastruktury technicznej (I) określa oprócz maksymalnej wysokości zabudowy, również maksymalny procent zabudowy oraz minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej. Brak ustaleń planu w przedmiotowym zakresie umożliwia zagospodarowanie terenu oznaczonego w planie symbolem 1.E niezgodnie z wytycznymi zawartymi w Studium.

Również ustalenia planu dla terenu oznaczonego symbolem 11.U, które dopuszczają jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, nie ustalają minimalnego wskaźnika miejsc parkingowych, wymaganego stosownie do § 4 pkt 9 lit. c 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). Określenie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla poszczególnych terenów jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego i uchwalodawca nie może sam się z tego obowiązku zwolnić. Takie bowiem działanie narusza wskazane przepisy § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyżej przytoczone niezgodności stanowią, iż przedłożona uchwała narusza istotnie zasady sporządzania planu, wobec powyższego w odniesieniu do terenów oznaczonych w planie symbolami 11.U oraz 1.E może mieć zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto zwraca się uwagę, iż w dokumentacji prac planistycznych brak jest projektów planu z etapu uzgodnień, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury wymaganej art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru zauważa również, że w związku ze zmianą, z dnia 25.06.2010 r., ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą, w stosunku do mpzp, w których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy (21.10.2010 r.), stosuje się przepisy dotychczasowe, zauważa się, iż większość zawiadomień organów o ponowne uzgodnienie i przedstawienie opinii o projekcie planu zawierają błędną podstawę prawną; ponadto ustalony termin do dokonania ww. czynności – 14 dni jest sprzeczny z art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym ustalony termin dokonania uzgodnień i przedstawienia opinii nie może być krótszy niż 21 dni od dnia udostępnienia projektu planu.

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.

Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Krosna uchwała Nr XLVI/963/17 z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Krosna pn. „Przemysłowa III - narusza – w części - 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
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak