



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 lipca 2021 r.

Poz. 2458

Podpisany przez:

Małgorzata Barbara Wasacz

Data: 07.07.2021 14:05:06



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.164.2021 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 lipca 2021 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXIII/387/21 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu pod zabudowę przemysłowo-usługową, budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i ogródki działkowe w rejonie ul. Piłsudskiego w Kolbuszowej.

Uzasadnienie

W dniu 27 maja 2021 r. Rada Miejska w Kolbuszowej podjęła uchwałę Nr XXXIII/387/21 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu pod zabudowę przemysłowo-usługową, budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i ogródki działkowe w rejonie ul. Piłsudskiego w Kolbuszowej.

Ocena legalności uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu pod zabudowę przemysłowo-usługową, budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i ogródki działkowe w rejonie ul. Piłsudskiego w Kolbuszowej winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie w zakresie węższym niż w przypadku stwierdzenia nieważności uchwał na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania planu" oraz pojęcie "trybu sporządzania planu". Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Natomiast zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz tylko takie, które ma charakter istotny.

Art.4. ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przechodząc do zapisów zawartych w analizowanej uchwale wskazać trzeba, że ustalenia planu dla części terenu oznaczonego symbolem 4MN, w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu, naruszają ustalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Kolbuszowa. Według wytycznych Studium, na części terenu w planie przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oznaczonego symbolem 4MN, ustalono kierunek pod obszary zieleni publicznej, sportu i wypoczynku, oznaczone na rysunku Studium symbolem ZP.

Przestrzeganie zgodności treści ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest jedną z podstawowych zasad ich sporządzania. Obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że rada gminy uchwala plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego.

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 78 i nast.). Skoro, jak wskazano wyżej, w studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium (por. wyrok NSA z 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 412/11, LEX nr 1081781).

Niewłaściwie dla terenów oznaczonych symbolami MN/U, ustalono alternatywne przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową. Możliwe zagospodarowanie kilkoma funkcjami (zabudową mieszkaniową *lub* usługową) bez określenia wzajemnych korelacji pomiędzy nimi, w rzeczywistości nie stanowi decyzji projektowej rady gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu. Gmina pozostawiła bowiem w ten sposób decyzję co do funkcji terenu przyszłym inwestorom. Powyższe narusza normę zawartą w art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wskazuje radę gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego i to właśnie rada gminy jest organem właściwym do określania zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Z uwagi na powyższe, ustalenia planu winny określać w sposób jednoznaczny, z chwilą wejścia w życie planu, przeznaczenie terenów. Ponadto dla terenów oznaczonych symbolami 1MN/U – 4MN/U nie ustalono maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków usługowych, co równocześnie stanowi naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zauważyć trzeba, że niewłaściwe są ustalenia § 17 pkt 11 uchwały, w części odnoszącej się do parametrów określonych w pkt 3 i 4, gdyż przedmiotowe ustalenie dotyczy parametrów określonych w pkt 2 i 3.

Podobną uwagę należy odnieść do ustalenia § 18 ust. 1 pkt 6 uchwały, odnoszące się do wytycznych w zakresie lokalizowania miejsc postojowych, zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 3, gdyż w przywołanym przepisie nie zostały ustalone wytyczne w tym zakresie dla terenów infrastruktury technicznej.

Wątpliwość budzi zasadność wprowadzenia w § 2 pkt 2 i 3 definicji *powierzchni zabudowy* i *powierzchni całkowitej zabudowy*, gdyż pojęcia te nie zostały użyte w niniejszej uchwale.

Niewłaściwie w § 3 ust. 1 pkt 6 *napowietrzna linia elektroenergetyczna* i w § 3 ust. 1 pkt 10 *obiekty wpisane do gminnej ewidencji zabytków* ujęte zostały jako ustalenie planu, gdyż de facto zapisy te mają charakter informacyjny.

Oznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy na rysunku planu jest niezgodne z oznaczeniem określonym w Polskiej Normie PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r., co stanowi naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587).

W ocenie organu nadzoru mogący budzić trudności interpretacyjne jest zapis zawarty w § 11 pkt 3 uchwały, zakazujący lokalizowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi w pasie technologicznym napowietrznych linii elektroenergetycznych, gdyż pas ten znajduje się w części terenu oznaczonego symbolem 4MN, poza nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, w związku z czym ustalone zasady zagospodarowania dla tego terenu wykluczają możliwość lokalizowania zabudowy w tym miejscu,

Nieprawidłowe są zapisy § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, gdyż ustalono w nich odpowiednio „*dopuszczalny poziom hałasu jak dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną*” oraz „*dopuszczalny poziom hałasu jak dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo-usługową*”; tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 poz. 1219, z późn. zm.), przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ustala się dopuszczalnych poziomów hałasu, natomiast (w ustaleniach planu i przeznaczeniu terenu) uwzględnia się wskazane w ustawie tereny faktycznie zagospodarowane, dla których określono w przepisach prawa maksymalny poziom hałasu.

Zapisy planu zawarte w § 12 ust. 2 uchwały z uwagi na brak szczegółowych ustaleń w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, nie spełniają wymogów zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do przepisu § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, a także określenie warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Zauważa się, że część zapisów planu nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie zapisy te są zbędne, niezgodne z § 4 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), m.in.:

- a) zapisy m.in. § 9 i § 10, informujące o braku ustaleń planu,
- b) zapisy m.in. § 5, stanowiące powtórzenie i odwołanie do innych przepisów niniejszej uchwały,
- c) zapisy m.in. § 6 ust. 1 pkt 2, 3, 5 i 6, § 7 pkt 3 lit. d, § 7 pkt 4, § 8, § 12 ust. 1 pkt 2, § 12 ust. 2 pkt 1 lit. a, b, d, f, g, h, i oraz j, § 12 ust. 2 pkt 2 lit. b i c, § 20 pkt 3, § 21 pkt 3, § 22 pkt 4, stanowiące przypomnienie o konieczności stosowania przepisów odrębnych.

W przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, że:

- 1) przedłożone podsumowanie i uzasadnienie, sporządzone stosownie do przepisów art. 42 pkt 2 i 55 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, z późn. zm.), nie zostały podpisane przez Burmistrza Kolbuszowej,
- 2) wykaz materiałów planistycznych, sporządzonych na potrzeby projektu planu miejscowego oraz wykaz materiałów planistycznych sporządzonych na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystanych na potrzeby projektu planu miejscowego nie zostały podpisane przez Burmistrza Kolbuszowej,
- 3) brak jest projektów planu z etapu opiniowania i uzgadniania oraz projektu planu z etapu wyłożenia do publicznego wglądu, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury stosownie do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- 4) przedłożona Prognoza skutków finansowych oraz Prognoza oddziaływania na środowisko stanowią ksero niepotwierdzone za zgodność z oryginałem, w związku z czym nie stanowią dokumentacji, o której mowa w art. 20 ust. 2 ww. ustawy,

- 5) brak jest opracowania ekofizjograficznego, sporządzanego na podstawie art. 72 ust. 4 i 5 ww. ustawy prawo ochrony środowiska, na cele niniejszego planu miejscowego, co nie pozwala na potwierdzenie wykonania przez Burmistrza czynności obowiązkowych przed przystąpieniem do prac nad dokumentem planu, wymaganych przepisem tej ustawy,
- 6) brak jest dokumentów potwierdzających spełnienie przez autora projektu planu wymogów określonych w art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stosownie do § 12 pkt 20 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 7) w obwieszczeniu z dnia 02.02.2021 r. zawiadamiającym o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu błędnie pouczone, o możliwości składania uwag wyłącznie na piśmie, gdyż stosownie do art. 8c ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwagi mogą być wnoszone w formie papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych przez organ sporządzający projekt tego dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w innej formie, jeżeli zostanie ona określona przez ten organ w ogłoszeniu dokonany na podstawie art. 17 pkt 9 ustawy.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz