



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 6 lipca 2020 r.

Poz. 2854

Elektronicznie podpisany przez:

Marcin Jacek Zaborniak

Data: 06.07.2020 14:40:07



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.189.2020 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 3 lipca 2020 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXII/202/20 Rady Miejskiej w Ropczycach z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 15/1/2020 w miejscowości Niedźwiada – ETAP I.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXII/202/20 z dnia 29 maja 2020 r. Rada Miejska w Ropczycach uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nr 15/1/2020 w miejscowości Niedźwiada – ETAP I.

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujące do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oczywistym również jest – co wielokrotnie podkreślano w judykaturze – że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

Wskazać zatem należy, że zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej. W odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (tekstową i graficzną) określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa

art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też „procedurą planistyczną”) - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

W przedmiotowej uchwale organ nadzoru stwierdził następujące nieprawidłowości:

- 1) Ustalenia przedmiotowej uchwały, poprzez brak określenia którą część terenu usług sportu i rekreacji, oznaczonego w planie symbolem US, przeznacza się pod stadion, boiska i urządzenia rekreacyjne oraz obiekty zaplecza z pomieszczeniami klubowymi, handlowymi, gastronomicznymi, administracyjnymi, socjalnymi i technicznymi, naruszają ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Ropczyce. W wytycznych Studium, dla terenu objętego III zmianą Studium, oznaczonego na rysunku symbolem US, wskazano konkretnie którą część przedmiotowego terenu przeznacza się pod ww. formy zagospodarowania (np. centralną część terenu przeznacza się pod stadion), z kolei ustalenia planu nie regulują tych kwestii.

Przytoczona wyżej niezgodność stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293), wobec powyższego znajdzie zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- 2) Ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, określone w § 15 pkt 1 uchwały, wskazują na możliwość rozbudowy istniejącej sieci wodociągowej, budowę nowej linii elektroenergetycznej. Brak jest natomiast określonych parametrów tej sieci wymaganych stosownie do przepisów § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
- 3) Występuje niespójność pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w § 8 pkt 1 uchwały, a ustaleniami zawartymi w § 8 pkt 2, gdyż z pkt 1 wynika, iż strefę ograniczonej ochrony konserwatorskiej oznaczono symbolem „O”, z kolei w pkt 2 mowa jest o granicach strefy „O4”.
- 4) Nieprawidłowe, stanowiące naruszenie zasad sporządzania planu są ustalenia zawarte w § 6 pkt 4 uchwały, gdyż ustalono w nich kwalifikację terenów oznaczonych symbolem MN, UO i US do rodzaju terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych. Tymczasem zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu 114 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. 2019 r. poz. 1396 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.
- 5) Część zapisów planu jest niewłaściwa i nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie zapisy te są zbędne, niezgodne z § 4 i 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawierają:

- a) informacje nie mające charakteru normy przepisu prawa (stanowiące treści informacyjne) – m.in. § 10 pkt 2 i 3,
 - b) odwołania do przepisów odrębnych – m.in. § 3 pkt 5, § 5 ust. 1, § 6 pkt 4 i 5, § 22 ust. 2 pkt 1,
 - c) informację, o braku ustaleń w zakresie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek w terenach rolnych (R) czy też o ustaleniu dowolnej maksymalnej szerokości frontu działki - § 22 ust. 4, § 12 pkt 10.
- 6) Zapisy § 5 pkt 1 i § 6 pkt 1 i 2 uchwały są niewłaściwe, gdyż z ich treści wynika, iż istnieją jakieś ograniczenia w zagospodarowaniu terenu związane z położeniem terenu objętego planem w granicach jednolitej części wód podziemnych oraz w sąsiedztwie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pogórza Strzyżowskiego, które nie znalazły jednak odzwierciedlenia w treści uchwały. W związku z powyższym ustalenia te nie spełniają wymogów przepisu § 4 ww. rozporządzenia, który stanowi, iż ustalenia planu miejscowego powinny zawierać określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.
- 7) Zapisy uchwały, zawarte w § 5 pkt 1 i § 6 pkt 2, w zakresie położenia terenów objętych planem, w granicach „powiększonego” Obszaru Chronionego Krajobrazu Pogórza Strzyżowskiego, są nieprawidłowe, gdyż z Prognozy oddziaływania na Środowisko wynika, iż przedmiotowy teren nie jest objęty żadnymi formami ochrony przyrody. Również z ustaleń zawartych w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego Perspektywa 2030, uchwalonym Uchwałą Nr XLVIII/522/02 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2002 r., zmienionym Uchwałą Nr LIX/930/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 27 sierpnia 2018 r. ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 18 września 2018 r. poz. 3937 wynika, iż teren objęty planem nie jest położony w granicach istniejących ani projektowanych obszarów objętych formami ochrony przyrody.
- 8) Nieprawidłowy jest również zapis § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały, nakazujący chronić i wyeksponować zachowane relikty po nieistniejących założeniach dworsko-parkowych i folwarcznych, gdyż nie wiadomo na czym ta ochrona i wyeksponowanie ma polegać.
- 9) W przepisach ogólnych uchwały, w § 9 pkt 3, zawarto ustalenia dotyczące terenów usług sportu, które to ustalenia zostały powtórzone w przepisach szczegółowych, w § 21 ust. 2 pkt 4 uchwały.
- 10) Dla terenu zieleni nieurządzonej, oznaczonego symbolem Z, zbędnie ustalono zakaz lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych, gdyż podstawowe sposoby zagospodarowania terenu uniemożliwiają lokalizację ww. zabudowy, tym samym wszystko co nie jest ustalone przedmiotową uchwałą dla danego terenu nie może być na nim lokalizowane. Zbędne więc oraz mogące powodować niejasności przy korzystaniu z ustaleń planu jest podkreślanie zakazu jednego z wielu wykluczonych sposobów zagospodarowania.
- 11) Nieprawidłowo ustalono w § 23 ust. 4 oraz § 24 ust. 4 uchwały, dla terenów rolniczych w tym trwałych użytków zielonych, oznaczonych symbolami 1.RZ, 2.RZ, 3.RZ oraz terenu zieleni nieurządzonej, oznaczonego symbolem Z, minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, gdyż ustalone sposoby zagospodarowania wskazanych powyżej terenów, wykluczają możliwość lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych, czyli równocześnie wykluczają możliwość powstania działki budowlanej.
- 12) W zakresie rysunku planu zauważa się, iż:
- a) przedłożony wraz z uchwałą oraz zamieszczony w dokumentacji planistycznej załącznik graficzny nie posiada skali w której zgodnie z informacją na tym załączniku został sporządzony, co stanowi naruszenie ww. art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
 - b) nieprawidłowo granicami obszaru objętego planem, objęto obszar, stanowiący Etap II niniejszego planu, nie podlegający uchwaleniu niniejszą uchwałą;
 - c) niewłaściwe na rysunku planu w granicach jego opracowania, ustalone zostały linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, gdyż wyznaczenie linii rozgraniczającej w granicy planu jest sprzeczne z jej definicją, ponieważ w rzeczywistości nie rozgranicza ona terenów o różnych przeznaczeniach, ani różnych zasadach zagospodarowania określonych w tym planie oraz innych obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

13) Występuje niespójność pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w § 15 uchwały oraz informacjami zawartymi w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały a informacjami zawartymi w treści prognozy skutków finansowych, gdyż z ustaleń planu i załącznika nr 2 do uchwały wynika, iż w związku z uchwaleniem planu będą realizowane inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, a z treści prognozy skutków finansowych wynika, iż nie przewiduje się konieczności rozbudowy sieci infrastruktury.

Ponadto w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych zauważa się, iż:

- 1) Brak jest dokumentów, potwierdzających uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, wszystkich gruntów rolnych klasy III, objętych niniejszym planem (działki nr ewid. 5837/1, 5836), co stanowi naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- 2) Projekt z etapu opiniowania, uzgodnień oraz wyłożenia do publicznego wglądu, w zakresie braku ustalonych części zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (§ 12 pkt 7-10) jest odmienny od zapisów uchwalonego planu. W związku z powyższym plan w uchwalonej formie przyjęty został bez przeprowadzenia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- 3) Brak jest dokumentu potwierdzającego podanie do publicznej wiadomości, w sposób określony w art. 3 ust.1 pkt 11 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 2020, poz. 283) informacji o przystąpieniu do opracowania projektu dokumentu, zgodnie z art. 39 ww. ustawy.
- 4) W wykazie uzgodnień projektu planu zawarto informacje, dotyczące uzgodnienia planu z Geologiem Województwa, Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska, Ministrem Środowiska, organami które stosownie do art. 17 pkt 6 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są organami opiniującymi projekty planów miejscowych. Z kolei w wykazie opinii do projektu planu nie uwzględniono wszystkich ww. organów;
- 5) Informacja dotycząca autora projektu niniejszego planu, zawarta w Protokole nr 2 z posiedzenia Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, jest niespójna, ze znajdującą się w dokumentacji prac planistycznych, informacją o składzie zespołu autorskiego.

W konsekwencji przyjąć należy, że w sprawie doszło do naruszenia art. 28 ust. 1 u.p.z.p., albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa i nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, za pośrednictwem Wojewody, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Mariusz Jabłoński