



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 30 listopada 2017 r.

Poz. 3985

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.278.2017 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 listopada 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 2017 r. poz. 1875) oraz na podstawie przepisów art. 15, art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) 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

uchwały Nr XLVIII/488/2017 Rady Miasta Tarnobrzega z dnia 26 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Tarnobrzegu.

Uzasadnienie

Rada Miasta Tarnobrzega w dniu 26 października 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLVIII/488/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Tarnobrzegu. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 30 października 2017 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 i art. 20 w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073), 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).

Przed wszystkim w pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia uchwały naruszają ustalenia kierunków Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Tarnobrzega.

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 orzecnictwie 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/Gl 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 uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. 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 orzecnictwie sądów administracyjnych i poglądach doktryny zdaniem organu nadzoru zapisy przedmiotowej uchwały w zakresie ustalonych zasad zagospodarowania dotyczących zapewnienia minimalnej ilości miejsc parkingowych naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Tarnobrzega. Z ustaleń planu zawartych w:

- a) § 14 ust 2 pkt 3 lit. b wynika obowiązek zapewnienia co najmniej 1 miejsca parkingowego na każde mieszkanie w zabudowie wielorodzinnej, natomiast z ustaleń Studium dla terenów zabudowy wielorodzinnej wynika konieczność zlokalizowania co najmniej 1,5 miejsca parkingowego na jedno mieszkanie,

- b) § 14 ust 2 pkt 3 lit. c wynika obowiązek zapewnienia co najmniej 1 miejsca parkingowego na 5 zatrudnionych dla terenów usługowo-produkcyjnych, natomiast z ustaleń Studium dla terenów zabudowy produkcyjnej, składów i magazynów wynika konieczność zlokalizowania co najmniej 3 miejsc parkingowych na 10 zatrudnionych,
- c) § 14 ust 2 pkt 3 lit. d wynika obowiązek zapewnienia co najmniej 1 miejsca parkingowego na każde rozpoczęte 150 m² powierzchni użytkowej usług publicznych, natomiast z ustaleń Studium dla funkcji obiektów handlowych i gastronomi wynika konieczność zlokalizowania co najmniej 2 miejsc parkingowych na każde 100 m² powierzchni obiektów, a dla funkcji obiektów kultury – co najmniej 1 miejsce na każde 100 m² powierzchni obiektów,

Powyżej przytoczone niezgodności (naruszenie ustaleń Studium) stanowią 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 2017 r. poz. 1073).

Istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu są zapisy planu w § 14 ust. 1 z uwagi na brak szczegółowych ustaleń w zakresie parametrów budowanych, przebudowywanych i rozbudowywanych sieci infrastruktury technicznej (sieci gazowej, sieci wodociągowej, sieci kanalizacji sanitarnej i sieci kanalizacji deszczowej), nie spełniają wymogów zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do przepisu § 4 pkt 9 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami,

Organ nadzoru zauważa również, że część zapisów planu jest niewłaściwych, nie spełnia wymogów określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ponieważ nie zawiera nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Równocześnie zapisy te są zbędne, niezgodne z § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawierają m.in. informacje o braku ustaleń, przepisy nakazujące stosowanie innych aktów normatywnych, czy przepisy powtarzające przepisy zamieszczone w innych ustawach:

- d) zapis § 4 pkt 17 przedmiotowej uchwały zawiera powtórzenie i parafrazę definicji wskaźnika intensywności zabudowy z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- e) zapisy m.in. § 7 pkt 4, § 11, § 14 ust. 1 pkt 7d i 8c oraz § 14 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej uchwały zawierają nakaz stosowania innych aktów normatywnych,
- f) zapisy § 9 oraz § 12 ust. 2 zawierają informacje o braku ustaleń.

Wskazać należy, że ustalenia § 16 ust. 4, § 17 ust. 4, § 18 ust. 5, § 19 ust. 6, § 20 ust. 6 oraz § 21 ust. 5 przedmiotowej uchwały są niejasne, będą budziły trudności interpretacyjne, gdyż wynika z nich obowiązek zapewnienia obsługi komunikacyjnej zarówno z przyległych dróg publicznych, jak i jednocześnie poprzez dojazdy, co w przypadku np. działek budowlanych przyległych bezpośrednio do drogi publicznej ustala konieczność zapewnienia obsługi komunikacyjnej również poprzez dojazd.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że niewłaściwy, zbędny jest załącznik nr 2 przedmiotowej uchwały, stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do planu, gdyż jak wynika z jego treści oraz informacji zawartych w przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, do wyłożonego do publicznego wglądu projektu przedmiotowej planu nie wpłynęły żadne uwagi. Stosownie do przepisu art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego przedkłada się listę nieuwzględnionych uwag, natomiast odpowiednio do przepisu art. 20 ust. 1, rada gminy uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag. W związku z brakiem uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, Prezydent nie mógł przedstawić Radzie listy nieuwzględnionych uwag, natomiast Rada nie miała podstaw do dokonania rozstrzygnięcia w przedmiotowym zakresie.

Ponadto zwraca się uwagę, iż w dokumentacji prac planistycznych brak jest uzasadnienia, o którym mowa w art. 42 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 2016 poz. 353 z późn. zm.), a także brak jest podsumowania, o którym mowa

w art. 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 2016 poz. 353 z późn. zm.).

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 jakiekolwiek 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Mając na uwadze wskazane nieprawidłowości, stwierdzić należy, że podjęta przez Radę Miasta Tarnobrzega uchwała Nr XLVIII/488/2017 z dnia 26 października 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Tarnobrzegu - 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
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak