



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 grudnia 2013 r.

Poz. 4420

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.177.2013 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 19 grudnia 2013 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w związku z art.17 pkt 14, art.20 ust.1, art.28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DZ.U. z 2012r. poz.647 z późn. zm.) oraz § 4 ust.1 i 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” /Dz. U. Nr100 poz.908/.

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim Nr XLII/440/2013 z dnia 29 października 2013r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 8/2010 w Gminie Głogów Małopolski

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLII/440/2013 z dnia 29 października 2013r. Rada Miejska w Głogowie Małopolskim uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nr 8/2010 w Gminie Głogów Małopolski.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził szereg istotnych nieprawidłowości oraz uchybień obowiązujących przepisów regulujących kwestie związane z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Do uwag wniesionych przez organ nadzoru odnośnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 8/2010 w Gminie Głogów Małopolski, Burmistrz Głogowa Małopolskiego złożył w dniu 13.11.2013r. wyjaśnienia przedstawione w piśmie Nr BI.6721.3.11.2013 z dnia 10.11.2013r. .

Ponownie dokonując oceny zakwestionowanej uchwały, w kontekście złożonych przez organ gminy wyjaśnień, Wojewoda Podkarpacki stwierdził, że Rada Miejska w Głogowie Małopolskim podejmując niniejszą uchwałę nie podała cech aktu uchwalającego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy, co zdaniem organu nadzoru jest istotne dla określenia konkretnego dokumentu, którego dotyczy stwierdzenie o nienaruszaniu przez uchwalany plan ustaleń studium.

Porównując następnie plan z dostarczonym jednolitym dokumentem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Głogów Małopolski uchwalonym uchwałą Nr XLIV/407/2002 Rady Miejskiej w Głogowie Młp. z dnia 29 maja 2002 r. wraz z późniejszymi zmianami (ostatnią XII zmianą), organ nadzoru stwierdził, że **przedmiotowy plan narusza ustalenia studium**, w odniesieniu do drogi lokalnej oznaczonej w planie symbolem KDL 07. W studium taki przebieg drogi lokalnej nie występuje, a zgodnie z ustaleniami tekstu studium (str. 28 i str. 49) w planie miejscowym dopuszcza się wyznaczenie dodatkowych dróg dojazdowych i wewnętrznych, natomiast nie dopuszczono wyznaczania dodatkowych dróg lokalnych.

W tym miejscu należy podkreślić, że zapis studium dopuszcza wprawdzie określenie nowych dróg w planie miejscowym, ale dotyczy on tylko dróg „nie wyznaczonych na rysunku „ XII zmiany studium, natomiast drogi publiczne klasy „L” są na rysunku studium wyznaczone.

Z kolei studium stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a określone w nim zasady muszą być respektowane w toku dalszych procedur planistycznych. Ustalenie w planie miejscowym odmienne od ustaleń studium narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co należy kwalifikować jako naruszenie zasad sporządzania planu.

W dalszej kolejności należy zauważyć, że kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, który to podlega szczególnym rygorom prawnym, ponieważ jego regulacje dotyczą różnych podmiotów, a w związku z tym zapisy takiej uchwały winny być zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, sformułowane w sposób jednoznaczny, czytelny i nie powinny budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Dokonując oceny zapisów przedmiotowego planu organ nadzoru stwierdził, że objaśnienia zawarte w § 5 pkt 1 i 2 niniejszego planu są zdefiniowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Natomiast objaśnienia zawarte w § 5 pkt 6 planu (dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy oznaczającej linię liczoną od linii rozgraniczającej drogę publiczną) są sprzeczne z niektórymi ustaleniami planu w § 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 5, do których się odnoszą.

Zdaniem organu nadzoru niejasny jest także zapis § 5 pkt 10 planu, gdyż nie wiadomo na czym ma polegać dominacja przeznaczenia terenu (wysokości?, gabarycie?, powierzchni zabudowy?, czy czymś innym?). Wprawdzie w piśmie Burmistrz wyjaśnił znaczenie dominacji w definicji przeznaczenia podstawowego, jednakże w uchwale takiego wyjaśnienia brak. Kryterium udziału powierzchni określone dla przeznaczenia dopuszczalnego nie budziłoby wątpliwości w przypadku dopuszczenia tylko jednej funkcji. W sytuacji dopuszczenia kilku odmiennych wzajemnie funkcji nie wiadomo której z nich kryterium powierzchni dotyczy (każdej proporcjonalnie, jednej, którejkolwiek z nich, czy wszystkich łącznie?).

Z kolei tak skonstruowane zapisy stanowią naruszenie zasad techniki prawodawczej, w szczególności § 4 ust. 1 i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Poza tym organ nadzoru zauważył, że w § 6 ust. 2 ustalone gabaryty są sprzeczne z definicją "gabarytu obiektu" zawartą w § 5 pkt. 4 niniejszego planu. W aspekcie zastosowanej definicji nie wiadomo, czy podane wymiary dotyczą podłużnego, czy poprzecznego wymiaru obiektu. Poza tym nie wiadomo co należy rozumieć przez wymienione podstawowe funkcje budynków (czy jeśli będą w budynkach funkcje mieszane, to ustalone wymiary nie będą obowiązywać?). Wprawdzie w piśmie Burmistrza zawarte jest wyjaśnienie, ale nie wyjaśnia tego ustalenie zawarte w uchwale.

Analizując dalej przedmiotowy plan organ nadzoru zauważył, że w § 10 ust. 2 zostały powtórzone zapisy zawarte w § 10 ust. 1 pkt. 1. W tym przypadku nie można stwierdzić, że postanowienia te dotyczą różnych procedur, ponieważ ustalenia planu nie stanowią procedur.

W ocenie organu nadzoru ustalone wg § 11 ust. 1 pkt 3 dopuszczenie prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez wszystkie tereny bez żadnych ograniczeń nie jest właściwe, gdyż powoduje niepewność dotyczącą możliwości bezkonfliktowej realizacji innych ustaleń planu, zwłaszcza w sytuacji, gdy realizacja sieci wyprzedzać będzie realizację innych elementów zagospodarowania terenu. Z kolei wyjaśnienie złożone przez burmistrza do tej uwagi jest nieadekwatne do sytuacji, ponieważ przeznaczenie dopuszczalne jest także ustaleniem planu (w przypadku przedmiotowego planu do 40% powierzchni różnych terenów) i bez zastrzeżenia, że przebieg sieci infrastruktury technicznej nie może wykluczać zagospodarowania zgodnego z postanowieniami planu, może spowodować konflikty przestrzenne.

Następnie wymaga zaznaczenia, że w § 11 ust. 2 pkt 5 i 6 ustalono obsługę terenów budowlanych z dróg wewnętrznych co nie jest właściwe, gdyż działki budowlane muszą mieć dostęp do drogi publicznej. Jedną z cech działki budowlanej jest dostępność do drogi publicznej i droga wewnętrzna może być tylko powiązaniem pośrednim pomiędzy terenem budowlanym (działką budowlaną), a drogą publiczną. Wyjaśnienia do tego zastrzeżenia przedstawione przez Burmistrza byłyby stosowne, gdyby w planie ustalono dostęp do dróg publicznych „za pośrednictwem” lub „przez” drogi wewnętrzne. Natomiast w uchwale ustalono obsługę komunikacyjną m.in. „z dróg wewnętrznych” i nie dodano „powiązanych z drogami publicznymi”.

W dalszej kolejności organ nadzoru stwierdził, że w art. 13 ust. 3, 14 ust. 3, 15 ust. 3, 16, ust. 3, 17 ust. 3, 18, ust. 3, 19 ust. 3, 20 ust. 3, 21 ust. 3, 22 ust. 3, 23 ust. 3 i in. zawarte są niejasne ustalenia dotyczące dopuszczalnego przeznaczenia terenu, a w aspekcie definicji takiego przeznaczenia ustalonego w § 5 pkt. 9, nie wiadomo czy wszystkie wymienione, różne rodzaje dopuszczonego przeznaczenia nie mogą łącznie

przekroczyć 40% terenu, czy tylko jeden z nich (a wówczas realizacja pozostałych nie będzie możliwa - mimo jej dopuszczenia ustaleniami planu).

W ocenie Wojewody również w tym przypadku wyjaśnienie złożone przez Burmistrza nie jest adekwatne do definicji zawartej w uchwale, gdyż w uchwale nie ma słowa „łącznie”. W kontekście tego wyjaśnienia zauważa się, że podany przykład nie odzwierciedla istoty sprawy, gdyż czym innym jest funkcja (przeznaczenie) terenu, a czym innym jest udział powierzchni zabudowy lub powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, że z załącznika nr 2 do uchwały (strony ponumerowane od nr 18 do 27), zawierającego rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nr 8/2010 w Gminie Głogów Młp. wynika, że Rada Miejska rozstrzygnęła 36 uwag. Natomiast z wykazu uwag zgłoszonych do tego projektu, który przedstawiono do uchwalenia wynika, że złożono 8 uwag, z tego dwie uwagi zostały częściowo przez Burmistrza uwzględnione. Zgodnie zaś z brzmieniem art.17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym burmistrz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. Tak więc nie przedstawia się radzie kilku wykazów uwag wniesionych do nieprzetwarzanych radzie projektów planu z rozstrzygnięciami tych uwag wniesionych do takich planów (uwzględnionych i nieuwzględnionych) dokonanych przez Burmistrza. Zgodnie z wyż. cyt. przepisem rada gminy powinna otrzymać listę nieuwzględnionych przez burmistrza uwag do projektu planu przedstawionego radzie do uchwalenia i te uwagi ma rozstrzygnąć. Natomiast Rada Miejska w Głogowie Małopolskim rozstrzygnęła uwagi wniesione do projektów planu nieprzedstawionych jej do uchwalenia, w tym uwzględnionych przez Burmistrza.

Analizując przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru stwierdził także nieprawidłowości odnoszące się do trybu przewidzianego dla sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W szczególności należy zaznaczyć, że w ogłoszeniu, obwieszczeniu i zawiadomieniach o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określono powierzchnię terenu obejmowanego planem na ok. 132 ha, natomiast suma ustalonych w planie powierzchni poszczególnych terenów wynosi 133,9844 ha (czyli o około 2 ha więcej).

Wyjaśnienie złożone do ww. uwagi można byłoby uwzględnić, gdyby znalazło swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu do uchwały. Jednocześnie należy podkreślić, że podawanie powierzchni terenu obejmowanego planem na etapie zawiadomień o przystąpieniu do sporządzania planu nie jest wymagane żadnymi przepisami.

Ponadto organ nadzoru zauważył, że w wykazie wniosków odnotowano uwzględnienie wniosku Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych dot. istniejącej sieci melioracyjnej i drenarskiej, natomiast w planie nie zawarto żadnych warunków zagospodarowania z tym związanych. Wprawdzie na kilku terenach jako przeznaczenie dopuszczalne wymieniono urządzenia melioracji wodnych, ale w aspekcie zawartej w uchwale definicji przeznaczenia dopuszczalnego - możliwość realizacji tego ustalenia jest niepewna. Prognoza oddziaływania na środowisko także pomija tą problematykę. Brak w planie jakichkolwiek ustaleń związanych lub dotyczących istniejącego na terenie systemu drenarskiego, którego dotyczył wniosek Podkarpackiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, może spowodować przerwanie sieci drenarskiej, a tym samym zagrozić równowadze stosunków wodnych. Organ nadzoru zauważył również, że wystąpiono do PZMiUW o zaopiniowanie projektu planu, ale zarząd ten, nie będący organem właściwym do opiniowania projektów planów, w odpowiedzi nie wyraził swojej opinii lecz ponowił treść swojego wcześniejszego wniosku. Nie można więc uznać, tak jak podano w wykazie wniosków, że wniosek tej instytucji został uwzględniony.

Jednocześnie należy podkreślić, że w celu zastosowania optymalnych rozwiązań przestrzennych nie ma ograniczeń w korzystaniu z opinii różnych jednostek organizacyjnych. Jednak katalog organów i instytucji właściwych do składania wniosków i opiniowania oraz uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle określony przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami odrębnymi i tylko te należy wymieniać w dokumentacji prac planistycznych jako uczestników procedury sporządzania planu. Stanowiska i opinie innych jednostek stanowią materiał pomocniczy, uzyskiwany do materiałów planistycznych, sporządzanych na potrzeby projektu planu.

Mając na uwadze powyższe ustalenia organ nadzoru stwierdził, że podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Głogowie Małopolskim naruszyła w sposób istotny przepisy art.17 pkt 14 oraz art.20 ust.1 w związku z art.28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym /j.t. Dz. U.

z 2012r. poz. 647z późn.zm./. Przyjęcie bowiem ustaleń odbiegających od postanowień studium należy uznać za działania naruszające zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym powodujące jego nieważność .Zgodnie zaś z brzmieniem art.28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 w części.

Wobec wagi wskazanych wyżej naruszeń przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, a w szczególności stwierdzenia naruszenia przez plan postanowień studium , w odniesieniu do drogi lokalnej oznaczonej w planie symbolem KDL 07 , wyeliminowanie z obiegu prawnego niniejszej uchwały w wyniku stwierdzenia jej nieważności , jest całkowicie uzasadnione i konieczne.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Janusz Olech

Otrzymują:

1. Burmistrz Głogowa Małopolskiego
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Głogowie Małopolskim