

ul

MAŁOPOLSKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
W KRAKOWIE  
WYDZIAŁ PRAWNY I NADZORU

PN.II.0911-87-06

Kraków, dnia 7 kwietnia 2006 r.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441; z 2006 r., Nr 17, poz. 128) **stwierdza się nieważność uchwały Nr XLIV/331/2006 Rady Gminy w Rabie Wyżnej z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Skawa w gminie Raba Wyżna w zakresie:**

- § 6 ust. 14 tekstu uchwały w zakresie słów „oraz innych uzgodnionych z Nadleśnictwem”;
- § 7 ust. 3 zdanie ostatnie tekstu uchwały w zakresie słów „budynków usługowych o nowatorskich rozwiązaniach, wysokich walorach estetycznych i nie stanowiących dysharmonii z otaczającym krajobrazem oraz”;
- § 18 ust. 4 pkt 1 zdanie ostatnie uchwały;
- § 26 tekstu uchwały oraz rysunku planu nr 1 w zakresie obszarów określonych jako „strefa potencjalnych przepływów wzebrań powodziowych „Z” (zalewowa);

oraz

**wskazuje się na nieistotne naruszenie prawa w zakresie:**

- przywołania w podstawie prawnej niniejszej uchwały art. 7a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,
- § 18 ust. 5 pkt 4, § 18 ust. 6 pkt 1, § 23 tekstu uchwały w zakresie, w jakim wymieniono drogę główną o symbolu KG;
- braku wymienienia w § 18 ust. 1, w którym sklasyfikowano i opisano tereny tras komunikacyjnych wyznaczonych w granicach planu, drogi o symbolu KGP/KD;
- § 7 ust. 7 tekstu uchwały, w których została wymieniona droga o symbolu GP, który nie znajduje odniesienia w ustaleniach planu i na rysunku.

**UZASADNIENIE**

W dniu 27 lutego 2006 r. Rada Gminy w Rabie Wyżnej podjęła uchwałę Nr XLIV/331/2006 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Skawa w gminie Raba Wyżna.

Zgodnie ze sprawowanym nadzorem przedmiotowa uchwała została oceniona w zakresie spełnienia wymogów wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późn. zm.), rozporządzeń wykonawczych i przepisów odrębnych, dotyczących kompletności i zawartości dokumentacji prac planistycznych, prawidłowości wykonania czynności trybu sporządzania projektu planu oraz zawartości i treści przedmiotowej uchwały.

I tak organ nadzoru zauważył, co następuje.

- I. Rada Gminy w § 6 ust. 14 tekstu przedmiotowej uchwały postanowiła, że w terenach budowlanych przyległych do terenów leśnych budynki należy lokalizować w odległości nie mniejszej niż 30 m od lasu. Rada Gminy dopuściła jednak możliwość odstąpienia od cytowanej zasady w sytuacji, gdy teren jest już częściowo zabudowany względnie jest to teren uzbrojony, teren powierzchni leśnej przylegającej jest niewielki (0,10-1,0 ha) oraz w innych przypadkach uzgodnionych z Nadleśnictwem.

W ocenie organu nadzoru wskazany powyżej zapis § 6 ust. 14 tekstu uchwały w zakresie słów „oraz innych uzgodnionych z Nadleśnictwem” nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa, w szczególności narusza art. 2 ust. 1 w związku z art. 10 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przywołanymi przepisami ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie tym ustala się, w zależności od potrzeb „szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego, zespołów wodnych i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych”.

W świetle brzmienia wymienionych przepisów za sprzeczne z prawem uznać należy ustalenie w treści planu normy otwartej, uzależniającej możliwość lokalizowania zabudowy w terenach budowlanych przyległych do terenów leśnych od uzyskania zgody Nadleśnictwa. Co więcej organ nadzoru podkreśla, że ani z przytoczonych powyżej przepisów ustaw, ani z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach ani też z żadnych innych norm aktualnego porządku prawnego nie wynika kompetencja rady gminy do stanowienia tego typu norm otwartych i tym samym określenia odrębnej, nieprzewidzianej prawem procedury uzgadniania z nadleśnictwem kwestii ewentualnego odstąpienia od ogólnej zasady umieszczania budynków w terenach graniczących z obszarami leśnymi w ustalonej odległości.

- II. W § 7 ust. 3 zdanie 6 (ostatnie) tekstu uchwały Rada Gminy zezwoliła na odstępstwa od wymienionych w § 7 tej uchwały zaleceń m.in. dla budynków usługowych o nowatorskich rozwiązaniach, wysokich walorach estetycznych i nie stanowiących dysharmonii z otaczającym krajobrazem.

Opisany zapis uchwały zawierający wytyczne dotyczące kształtowania nowej, przebudowywanej i remontowanej zabudowy usługowej jest niezgodny, zdaniem organu nadzoru, z treścią § 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, mocą którego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb, lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Użyte w kwestionowanym zapisie § 7 ust. 3 zdanie 6 uchwały pojęcia takie jak: „nowatorskie rozwiązania”, „wysokie walory estetyczne” oraz „dysharmonia z otaczającym krajobrazem” mogą być rozumiane i interpretowane w sposób wieloznaczny. Powyższe kryteria, które mają stanowić uzasadnienie dla możliwości zastosowania odstępstwa od przyjętych w planie ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy, mają więc charakter normy blankietowej (otwartej). Natomiast zauważyć należy, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i stanowi podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, co implikuje konieczność sformułowania ustaleń planu w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Wobec powyższego organ nadzoru uznał kwestionowany zapis za regulację zbyt ogólną i niekonkretną, aby mogła ona stanowić przepis gminny.

- III. W § 18 ust. 4 pkt 1 zdanie ostatnie uchwały ustalono, że „w przypadkach dokonywania podziałów działek zlokalizowanych na omawianych terenach, dla możliwości zapewnienia dojazdów z dróg KGP/KZ należy każdorazowo uzyskać zgodę zarządcy drogi”.

Kwestionowany zapis, mocą którego Rada Gminy postanowiła, że dokonywanie podziałów działek, zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie odcinków dróg oznaczonych w planie symbolem KGP/KZ, wymaga uzgodnienia z zarządcą drogi (dla możliwości zapewnienia dojazdów z dróg KGP/KZ) pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane. Przepisy ostatnio przywołanej ustawy ani też ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 z późn. zm.) nie przewidują dla dokonania podziału działek zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie dróg obowiązku uzyskania zgody zarządcy drogi.

Organ nadzoru zauważa, że właściwy zarządca drogi, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4g ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jest zobligowany do uzgodnienia projektu planu miejscowego. Zatem zarządca drogi uzgodnił projekt planu, w zakresie dotyczącym jego właściwości, na etapie jego sporządzania i brak jest podstaw prawnych do zapisania w planie wymogu uzyskania dodatkowego uzgodnienia z zarządcą drogi w powyższym zakresie.

Ponadto podkreślić należy, że takiej treści regulacja ma charakter normy otwartej, uzależniającej możliwość dojazdu z drogi KGP/KZ od uzyskania zgody zarządcy drogi, ponieważ w ustaleniach planu zawarto jednocześnie zakaz wykonywania nowych zjazdów z drogi KGP/KZ. Zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur i uzależniających realizację ustaleń planu od przyszłych uzgodnień, jest nieprawidłowe z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

- IV. Rada Gminy wyznaczyła w planie „strefę potencjalnych przepływów wzebrań powodziowych „Z” (zalewowa) o zasięgu określonym na rysunku planu nr 1. Granice strefy obejmują tereny zagrożone zalaniem wodą powodziową Q 1% oraz obszary zalewane wodami opadowymi z uwagi na brak odpływu, spowodowanymi wysokimi stanami wód w rzece”. W § 26 ust. 2 pkt 1 tekstu uchwały, zawierającym zasady zagospodarowania terenu w wyżej opisanej strefie, ustalono m.in., że „w strefie wprowadza się: zakaz lokalizacji nowych obiektów w tym szczególnie mieszkalnych i usługowych przeznaczonych na stały pobyt ludzi”.

Powyższe ustalenia planu zostały uzgodnione przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (pismem z dnia 29 kwietnia 2003 r., znak: ZP-5060-18-513/03/4857), pod warunkiem skorygowania projektu planu w zakresie wskazanych w uzgodnieniu zapisów uchwały.

Organ nadzoru zauważa, że jeden z warunków, określonych przez Dyrektora RZGW, nie został spełniony. Nie uzupełniono bowiem tekstu projektu planu o następujący zapis: „nie dopuszcza się rozbudowy obiektów kubaturowych, które z uwagi na swoje przeznaczenie mogą spowodować skażenie wody w przypadku wystąpienia powodzi oraz rozbudowy obiektów służących realizacji celów publicznych”.

Ponadto w ocenie organu nadzoru w omawianym zakresie Rada Gminy nie dopełniła wymogu o charakterze proceduralnym polegającego na konieczności dokonania ponownego uzgodnienia przedmiotowego planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej.



Co prawda przedmiotowy plan miejscowy został sporządzony w trybie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże w okresie pomiędzy ukończeniem prac planistycznych w 2003 r., a uchwaleniem planu w 2006 r., nastąpiła zmiana stanu prawnego w zakresie ochrony przed powodzią. Stosownie do wymogów przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) zostało opracowane „Studium określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla rzeki Skawy wraz z dopływami”, o czym Dyrektor RZGW poinformował (pismem z dnia 21 marca 2005 r., znak: ZP-072-2/05) prezydentów, burmistrzów, wójtów miast i gmin leżących w zlewni rzeki Skawy (w tym również Wójta Gminy Raba Wyżna).

W związku z powyższym, projekt planu miejscowego należało dostosować do obowiązujących w dacie podjęcia uchwały przepisów prawnych, tzn. zgodnie z art. 84 ustawy Prawo wodne uwzględnić obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią i ustalić dla tych terenów zakazy i ograniczenia odnośnie zagospodarowania i użytkowania wynikające z przepisów tejże ustawy (w art. 82 ust. 2 w/w ustawy ustalono katalog robót i czynności zabronionych na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią, ze względu na to, że mogą utrudnić ochronę przed powodzią).

Następnie zgodnie z wymogami art. 4a ust. 2 ostatnio wymienionej ustawy, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należało ponownie przedłożyć do uzgodnienia dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

Wobec faktu, iż nie dopełniono wymogu ponownego uzgodnienia z organem właściwym w tym zakresie, a także w planie utrzymano pierwotnie zastosowaną terminologię oraz ustalenia niezgodne z przepisami ustawy Prawo wodne organ nadzoru stwierdził nieważność zapisu § 26 tekstu uchwały oraz rysunku planu nr 1 w zakresie obszarów określonych jako „strefa potencjalnych przepływów wezbrań powodziowych „Z” (zalewowa).

Dodatkowym argumentem przemawiającym za stwierdzeniem nieważności kwestionowanych powyżej zapisów planu jest sprzeczność ustaleń w odniesieniu do terenów mieszkalnictwa jednorodzinnego oznaczonych na rysunku planu symbolem M, położonych w zasięgu wyznaczonej w planie strefy potencjalnych przepływów wezbrań powodziowych „Z”.

W § 8 ust. 1 tekstu planu Rada Gminy ustaliła podstawowe przeznaczenie gruntów, położonych w terenach mieszkalnictwa jednorodzinnego, pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Ponadto, w ramach dopuszczalnego przeznaczenia, ustalono możliwość lokalizacji m.in. mieszkalnictwa zagrodowego, obiektów i urządzeń usług nieuciążliwych, obiektów gospodarczych i garaży.

Organ nadzoru podkreśla, iż z rysunku planu wynika, że kilka terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, oznaczonych symbolem M, w całości oraz niektóre fragmenty takich terenów, znajdują się w obszarze strefy potencjalnych przepływów wezbrań powodziowych, w której wprowadzono zakaz lokalizacji nowych obiektów w tym szczególnie mieszkalnych i usługowych przeznaczonych na stały pobyt ludzi.

Utrzymanie terenów pod zabudowę w obszarze strefy zalewowej (z zakazem zainwestowania kubaturowego) powoduje sprzeczność, która uniemożliwia realizację w terenach budowlanych przedsięwzięć gwarantowanych ustaleniami planu, wyrażonymi w ramach przeznaczenia podstawowego, a nawet dopuszczalnego.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić nieważność rysunku planu nr 1 w odniesieniu do obszarów oznaczonych symbolem M położonych w zasięgu wyznaczonej w planie strefy potencjalnych przepływów wezbrań powodziowych „Z”.



- V. Niezależnie od powyższego organ nadzoru zauważył następujące omyłki pisarskie:
- w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przywołano art. 7a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, podczas gdy ustawa ta nie zawiera artykułu o takim numerze,
  - w § 18 ust. 5 pkt 4, § 18 ust. 6 pkt 1, § 23 tekstu uchwały wymieniono drogę główną o symbolu KG, podczas gdy droga taka nie występuje w obszarze objętym przedmiotowym planem,
  - w § 18 ust. 1, w którym sklasyfikowano i opisano tereny tras komunikacyjnych wyznaczonych w granicach planu, drogi o symbolu KGP/KD, nie wymieniono drogi o symbolu KGP/KD, ustalonej na niewielkim odcinku w ciągu istniejącej drogi krajowej nr 7, w południowej części miejscowości Skawa,
  - w § 7 ust. 7 tekstu uchwały wymieniono drogę o symbolu GP, który nie znajduje odniesienia w ustaleniach planu i na rysunku (w planie ustalono drogi o symbolach KGP/KZ i KGP/KD) – prawidłowy symbol to KGP.

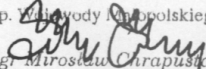
W ocenie organu nadzoru zaistniałe rozbieżności należy uznać za omyłki pisarskie, które utrudniają interpretację planu i tym samym naruszają § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z przywołanym przepisem „na projekcie rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu miejscowego”.

Wobec powyższego, a zarazem wobec faktu, iż wskazane uchybienia nie stanowią istotnego naruszenia prawa skutującego stwierdzeniem nieważności, organ nadzoru poprzestał jedynie na wskazaniu, iż przedmiotową uchwałę, we wskazanym powyżej zakresie, wydano z nieistotnym naruszeniem prawa stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

W uwzględnieniu powyższego stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały oraz wskazanie nieistotnego naruszenia prawa, w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego  
  
mgr Mirosław Chrapusta  
Dyrektor  
Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

- ① Rada Gminy w Rabie Wyżnej
2. Wójt Gminy Raba Wyżna
3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
4. Wydział Prawny MUW Oddział Zamiejscowy w Nowym Sączu
5. Wydział Prawny MUW Oddział Zamiejscowy w Tarnowie
6. A/a

Do wiadomości:

- Wydział Rozwoju Regionalnego MUW