



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 20 grudnia 2024 r.

Poz. 4926

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR SPN.III.4130.49.2024 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/47/2024 Rady Gminy w Obrazowie z dnia 23 października 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Obrazów w granicach sołectwa Kleczanów w części dotyczącej:

- § 11 ust. 7 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 7”,
- § 11 ust. 8 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 8”,
- § 11 ust. 9 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 9”,
- § 11 ust. 10 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 10”,
- § 11 ust. 11 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 11”,
- § 11 ust. 12 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 12”,
- § 11 ust. 13 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 13”,
- § 11 ust. 14 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 14”,
- § 11 ust. 15 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „wskazanym w § 6 ust. 15”,
- wszystkich ustaleń dotyczących terenów obsługi produkcji rolniczej oznaczonych symbolami G-2RU i G-3RU.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 października 2024 r. Rada Gminy w Obrazowie podjęła uchwałę Nr VIII/47/2024 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Obrazów w granicach sołectwa Kleczanów.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami Nr 2, 3 i 4 wpłynęła do tut. organu w dniu 4 listopada 2024 r., natomiast dokumentację prac planistycznych (po wezwaniu – pismo z dnia 4 listopada 2024 r.) dostarczono w dniu 12 listopada 2024 r., a załącznik Nr 4 (po wezwaniu – pismo z dnia 13 listopada 2024 r.) w dniu 19 listopada 2024 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłożył wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok NSA z dnia 4 września 2024 r., sygn. akt II OSK 745/24).

W dniu 2 grudnia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącej Rady Gminy w Obrazowie złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 10 grudnia 2024 r., znak: Or.0004.48.2024, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 3 i 4 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688). Tym samym, tut. organ dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 września 2023 r.,
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej rozporządzeniem, w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że 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.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy § 6 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej ZTP, poprzez nieprawidłowe określenie zasad zagospodarowania terenów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

§ 4. pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi, że ustalenia projektu tekstu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W świetle § 6 ZTP przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Natomiast na podstawie § 143 ZTP powyższa zasada prawidłowej legislacji ma zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego.

Tymczasem w ocenianej uchwale w § 11 dot. parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu odniesiono się do niewłaściwych punktów § 6 określających zasady przeznaczenia terenów w liniach rozgraniczających tzn.:

- w § 11 ust. 7 pkt 1 uchwały dot. terenów lasów oznaczonych symbolem ZL nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 7, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem ZN,
- w § 11 ust. 8 pkt 1 uchwały dot. terenów zieleni oznaczonych symbolem ZN nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 8, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem R,
- w § 11 ust. 9 pkt 1 uchwały dot. terenów rolniczych oznaczonych symbolem R nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 9, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem WS,
- w § 11 ust. 10 pkt 1 uchwały dot. terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolem WS nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 10, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem ZC,
- w § 11 ust. 11 pkt 1 uchwały dot. terenów cmentarzy oznaczonych symbolem ZC nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 11, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem KDGP,
- w § 11 ust. 12 pkt 1 uchwały dot. terenów dróg publicznych głównych ruchu przyspieszonego oznaczonych symbolem KDGP nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 12, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem KDZ,
- w § 11 ust. 13 pkt 1 uchwały dot. terenów dróg publicznych zbiorczych oznaczonych symbolem KDZ nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 13, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem KDL,
- w § 11 ust. 14 pkt 1 uchwały dot. terenów dróg publicznych lokalnych oznaczonych symbolem KDL nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 14, ponieważ punkt ten wskazuje przeznaczenie dla terenów oznaczonych symbolem KDD,
- w § 11 ust. 15 pkt 1 uchwały dot. terenów dróg publicznych dojazdowych oznaczonych symbolem KDD nieprawidłowo odniesiono się do § 6 pkt 15, ponieważ w § 6 brak jest pkt 15.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącej Rady Gminy w Obrazowie: „nieprawidłowe odniesienie do niektórych terenów w §11 wynika z omyłki pisarskiej. Każda z funkcji użytych w planie miejscowym wymienionych w §6 ma swój numer porządkowy przypisany do konkretnej funkcji z oznaczeniem literowym. W tym przypadku omyłka polegała na pominięciu tego numeru dla terenów oznaczonych symbolem ZL w §6, przez co cała dalsza numeracja użyta w planie miejscowym została omyłkowo przesunięta o jeden w efekcie czego w niepoprawny sposób powiązane zostały poszczególne ustępy w uchwale. (...) w przekonaniu Gminy nie stanowi istotnego naruszenia prawa”.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że powyższy błąd stanowi nieistotne naruszenie prawa, ponieważ powoduje rozbieżność w ustaleniach uchwały dot. zasad zagospodarowania terenów objętych zmianą planu miejscowego. Zapisy stają się niejasne i mogą budzić wątpliwość interpretacyjną co do przeznaczenia konkretnych terenów.

Na konieczność sporządzenia planu miejscowego w sposób czytelny wskazał m.in:

- Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18: „1. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do parametrów lokalizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych”,
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1476/19: „Plan miejscowy pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję predykcyjną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”.

Reasumując, odniesienie się do niewłaściwych punktów § 6 określających zasady przeznaczenia terenów w liniach rozgraniczających spowodowało nieprawidłowe określenie zasad zagospodarowania terenów, co narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Nadzorowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i musi spełniać wymogi prawidłowej legislacji. Dlatego należało wyeliminować ze zmiany planu sformułowania wskazane w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak możliwości powiązania tekstu zmiany planu z rysunkiem z powodu nie określenia ustaleń tekstowych dotyczących zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów obsługi produkcji rolniczej oznaczonych symbolami G-2RU i G-3RU.

§ 8. ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Analiza nadzorcza uchwały wykazała, że na rysunku zmiany planu zostały wydzielone tereny obsługi produkcji rolniczej oznaczone symbolami G-2RU oraz G-3RU, dla których zmiana planu nie określa zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania tych terenów. Brak jest możliwości powiązania tekstu zmiany planu z załącznikiem graficznym.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącej Rady Gminy w Obrazowie: „tereny G-2RU oraz G-3RU należy rozumieć tożsamo z terenem G-1RU. Czyli ustalenia dla wszystkich terenów oznaczonych w planie symbolem literowym RU są opisane w §6 ust. 6 oraz §11 ust. 6. Potwierdza to forma tekstu planu miejscowego, w odniesieniu do poszczególnych terenów funkcjonalnych. Wszystkie tereny o określonej funkcji i symbolu literowym (w tym również tereny RU) mają takie same ustalenia dla poszczególnych terenów elementarnych zawarte w jednym konkretnym paragrafie uchwały”.

Nie można zgodzić się z powyższym stanowiskiem, ponieważ w treści uchwały występuje tylko jeden teren obsługi produkcji rolniczej oznaczony symbolem G-1RU. Nie można przyjąć, że pozostałe tereny miałyby takie same ustalenia. Tym bardziej, że znajdują się w różnych częściach sołectwa Kleczanów.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntowany jest pogląd, że pełny obraz rozwiązań planistycznych wynika z łącznego odczytania zarówno części graficznej, jak i tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego, a obydwie te części winny być spójne (m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 645/20). Rozbieżność pomiędzy zapisami tekstu planu miejscowego a załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Wskazana przez organ nadzoru rozbieżność pomiędzy tekstem zmiany planu a jego rysunkiem, może powodować problemy interpretacyjne i stać na przeszkodzie prawidłowego, tj. zgodnego z obowiązującym prawem rozumienia i stosowania przepisów przedmiotowej zmiany planu miejscowego. Brak powiązania tekstu planu z załącznikiem graficznym, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części ustaleń dotyczących terenów oznaczonych symbolami G-2RU, G-3RU.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. W § 13 ust. 1 i 2 uchwały nieprawidłowo określono minimalne szerokości frontów oraz minimalne powierzchnie nowo wydzielonych działek powstałych w wyniku scalania i podziału na terenach oznaczonych symbolem ZP, ponieważ dla takich terenów brak jest ustaleń tekstowych i graficznych.

Przewodnicząca Rady Gminy w Obrazowie wytłumaczyła, że „w §13 wskazano wskaźniki dla terenów, które nie są określone w planie miejscowym - dotyczy terenów ZP. Zapis ten, odnoszący się konkretnie do terenu ZP, w związku z tym jest bezprzedmiotowy i nie jest wiążącym dla ustaleń planu”.

2. W treści uchwały brak jest ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami: G-7RM, G-8RM. Tereny o takich symbolach zostały wydzielone liniami rozgraniczającymi na rysunku zmiany planu.

Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego: „W treści uchwały zostały określone zasady zagospodarowania dla wszystkich terenów

oznaczonych symbolem literowym RM. W związku z tym uwzględnione zostały też ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: G-7RM i G-8RM (...) Nastąpiła w tym przypadku omyłka pisarska”.

3. Na rysunku zmiany planu brak jest terenów oznaczonych symbolami: 6-7RM, G8RM, dla których określono ustalenia tekstowe (§ 11 ust. 1 uchwały).

Przewodnicząca Rady Gminy w Obrazowie wyjaśniła, że nastąpiła „omyłka pisarska, w związku z czym zamiast litery G wskazano cyfrę 6 oraz zabrakło przy terenie 8RM myślnika. Niemniej czytając powyższy paragraf, posługując się zasadą porównywalności oraz biorąc pod uwagę szerszy kontekst ustaleń planistycznych jednoznacznie wynika, że tereny tak oznaczone w treści planu odpowiadają bezpośrednio tym oznaczonym na rysunku planu jako: G-7RM, G-8RM”.

Zgodnie z przedstawionymi powyżej wyjaśnieniami Przewodniczącej Rady Gminy w Obrazowie wskazania zawarte w punkcie II uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia stanowią błędy (omyłki pisarskie).

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05). Dlatego powyższe błędy zostały zakwalifikowane przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonej zmiany planu miejscowego, przyjętej uchwałą Nr VIII/47/2024 Rady Gminy w Obrazowie z dnia 23 października 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Obrazy w granicach sołectwa Kleczanów, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

W świetle art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk