



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 24 lutego 2025 r.

Poz. 1087

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.35.2025.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 21 lutego 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/57/2024 Rady Gminy Płaska z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 8 obszarów w miejscowości Mołowiste.

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2024 r. Rada Gminy Płaska podjęła uchwałę Nr VIII/57/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 8 obszarów w miejscowości Mołowiste. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 20 lutego 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania wadliwej uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Nadmienić należy, że w przedmiotowej sprawie, przy obliczaniu powyższego terminu należy jednak mieć na uwadze termin przedstawienia wojewodzie kompletnej dokumentacji prac planistycznych, która przekazana została w dniu 23 stycznia 2025 r. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt przedstawia wojewodzie przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16 stwierdził, że „w przypadku uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalenia początku biegu terminu do dokonania czynności nadzorczych zastosowanie mają, jako *lex specialis*, przepisy u.p.z.p, w tym art. 12 ust. 2 - w odniesieniu do studium oraz art. 20 ust. 2 - w odniesieniu do planów miejscowych. Z przepisów tych wynika, że organ wykonawczy gminy zobligowany jest do przedstawienia wojewodzie określonych uchwał, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Analiza normatywna przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych”. Podobne stanowisko zawarto także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 294/19.

Przechodząc do analizy przedmiotowej sprawy, podjętemu aktowi, w ocenie wojewody, zarzucić należy istotne naruszenie:

- art. 17 pkt 2 oraz art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.), dalej „upzp” – poprzez brak zawiadomienia na piśmie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz brak wystąpienia o opinię co do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.
- art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. upzp – poprzez sporządzenie załącznika graficznego w skali innej niż przewidziana ustawowo;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp – poprzez brak określenia skomunikowania części obszarów planistycznych oraz brak wskazania dróg, od których ustalono linie nieprzekraczalnej zabudowy.

Zgodnie z art. 17 pkt 2 oraz art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie upzp, wójt obowiązkowo zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie występuje o opinie do organów wymienionych w art. 17 pkt 6 upzp, co w przypadku analizowanej uchwały nie zostało wykonane w odniesieniu do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku. Powyższe w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejno, na mocy art. 16 ust. 1 upzp, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Plan miejscowy objęty przedmiotową uchwałą został sporządzony w skali 1:2000. Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 23 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), *w przypadku sporządzania części graficznej projektu miejscowego planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszcza się stosowanie map w skali 1:2000*, przedmiotowa uchwała nie dotyczy żadnego z dwóch ww. przypadków. Podkreślić jednak należy, iż odstąpienie od obowiązującej co do zasady skali nie może ograniczać czytelności rysunku planu oraz musi pozwalać zidentyfikować nieruchomości tak, aby możliwe było bezpośrednio na podstawie planu wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w analogicznej sytuacji dotyczącej uchwały nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dobry Las podkreślał, że: „*Użyte w § 6 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pojęcie "obszarów o znacznej powierzchni"*, dla których przy sporządzaniu rysunku planu miejscowego dopuszczalne jest stosowanie map w skali 1:2000, dotyczy zwartych i ciągłych obszarów o znacznej powierzchni, a nie obszarów od siebie oderwanych choćby nawet suma ich powierzchni była znaczna” (Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 279/20). Z uwagi na duże odległości pomiędzy poszczególnymi wydzieleniami planistycznymi obejmującymi opisywaną uchwałą przyjętą skalą powoduje nieczytelność załącznika graficznego w zakresie m.in. nr działek oraz wymiarowania odległości określonych w metrach. Przepisy prawa dopuszczają sporządzenie rysunku planu na kilku arkuszach mapy, dla każdego obszaru oddzielnie, a przedmiotowa uchwała obejmuje swoim zakresem 8 obszarów planistycznych w miejscowości Mołowiste niegraniczących ze sobą, zatem organ uchwałodawczy powinien sporządzić załącznik graficzny w skali 1:1000 będący zgodnym z przepisem art. 16 ust. 1 upzp.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 18 ustalono obsługę komunikacyjną obszaru objętego planem oraz jego połączenie z układem ponadlokalnym poprzez układ dróg publicznych klasy zbiorczej, lokalnej, dojazdowej oraz układ dróg wewnętrznych, oznaczonych konkretnymi symbolami na załączniku graficznym. Zgodnie z zapisami § 18 ust. 2 *Układ komunikacyjny, o którym mowa w ust. 1, zapewnia obsługę terenów objętych planem, za wyjątkiem terenów oznaczonych symbolami 6.MN, 7.MN, 5.R i 7.R, w zakresie połączeń z układem gminnym, a za pośrednictwem układu gminnego z układem*

ponadlokalnym. W przypadku nieobjęcia granicami planu układu komunikacyjnego obsługującego powyższe tereny, co najmniej w części tekstowej planu powinno się znaleźć wskazanie dróg istniejących, pozwalających na taką obsługę, co nie jest zawarte w przedmiotowej uchwale. W związku z powyższym niedopuszczalne jest przeznaczenie na funkcję mieszkaniową terenów 6.MN oraz 7.MN w przypadku braku wskazania w planie ich obsługi komunikacyjnej. Odnośnie terenów oznaczonych symbolami 5.R oraz 7.R, w przypadku wypełnienia zapisów planu miejscowego i wykorzystaniu całości terenów 5.MN oraz 7.MN pod zabudowę wraz z dopuszczonymi ustaleniami planu wydzieleniem nowych działek budowlanych tereny rolne stracą istniejący w chwili obecnej pośredni dostęp do drogi publicznej. Dodatkowo wskazać należy, iż w tekście planu brakuje określenia, od których dróg i o jakiej kategorii ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę.

W § 18 ust. 3 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały wskazano:

Na terenach przeznaczonych pod zabudowę przy wydzieleniu dojazdów i innych dróg wewnętrznych nakazuje się uwzględnić następujące wymagania:

- 1) *szerokość dojazdu nie mniej niż 6 m;*
- 2) *w przypadku nieprzelotowego zakończenia dojazdu (zakończonego "ślepo"), nakazuje się realizację placu manewrowego umożliwiającego dostęp pojazdom ratownictwa do wszystkich obsługiwanych przez nie działek budowlanych, przy czym wymiary placu manewrowego nie mogą być mniejsze niż 12,5 m x 12,5 m.*

Powyższe zapisy są niezgodne z rysunkiem planu. Droga wewnętrzna oznaczona na rysunku planu symbolem 3.KDW została wyznaczona w sposób nie odpowiadający zapisom planu i posiada szerokość od 3 m do 6 m. Przypadek nieprzelotowego zakończenia dojazdu w opisywanej uchwale występuje dwukrotnie – w przypadku dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami: 1.KDW oraz 2.KDW. Oznaczenie placu manewrowego na rysunku planu nie odpowiada zapisom planu i wskazuje, że jego szerokość wynosi 12 m.

Ponadto w § 3 ust. 5 uchwały zapisano: *Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu (...). Oznaczenia graficzne na rysunku planu oznaczające obszary podlegające szczególnym warunkom zagospodarowania terenu – strefa 12 m od granicy lasu, kolejno w § 16 opisywanej uchwały wskazano: Na rysunku planu wskazano strefę 12 m od granicy lasu, w której z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od lasu. Następnie w § 22 pkt 5 lit. e zapisano: fragment terenu 3.MN położony w strefie 12 m od granicy lasu, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od lasu. Zgodnie z legendą do rysunku planu opisywana strefa została oznaczona zieloną obwiednią z odchodzącymi od niej prostopadle odcinkami prostymi. Na wskazanym powyżej obszarze 3.MN pomimo zapisów w § 22 pkt 5 lit. e nie oznaczono zgodnie z legendą strefy 12 m od granicy lasu. Zaznaczyć należy że omawiana strefa nie została wrysowana na żadnym z wydzielen planistycznych uchwały, co powoduje wewnętrzną sprzeczność załącznika graficznego i jego niezgodność z częścią tekstową. Dodatkowo mimo powyższych niejasności odczytując linie zabudowy domniemywać należy, że oprócz wydzielenia planistycznego 3.MN strefa 12 m od granicy lasu powinna być wyznaczona również w strefach 8.MN1 oraz 8.MN4, czego ani tekst planu, ani rysunek nie uwzględnia.*

Zgodnie z przepisami art. 16 ust. 2 upzp, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Zgodnie z powyższym, na podstawie § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Powyższe oznacza, że ustalenia treści uchwały i jej załącznika graficznego muszą być sporządzone w taki sposób, aby odczytywać je bez wątpliwości, w sposób łączny, a zasady zagospodarowania terenu opisane w części tekstowej można było odnieść do konkretnej nieruchomości oznaczonej na rysunku planu.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w związku z opisywanymi rozbieżnościami narusza wymóg określony w § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W § 12 ust. 1 przedmiotowej uchwały zapisano: „Cały obszar planu znajduje się na terenie zabytku wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych województwa podlaskiego pod nr 5 – Kanał Augustowski z zespołem budowli i urządzeń wraz z przyległym do kanału terenem. 2ndWszelkie przedsięwzięcia inwestycyjne dotyczące terenu, o których mowa w ust. 1, wymagają postępowania zgodnego z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. 3rdW celu ochrony krajobrazu kulturowego Kanału Augustowskiego, ustala się strefę ochrony konserwatorskiej obejmującą cały obszar objęty planem. 4thW strefie ochrony konserwatorskiej, o której mowa w ust. 3 ustala się”.

Należy zaznaczyć, że w ww. zapisach pojawiają się niezrozumiałe dla istoty uchwały i niepotrzebnie wprowadzone liczebniki porządkowe zapisane w sposób charakterystyczny dla języka angielskiego, co skutkuje brakiem przejrzystości tego fragmentu uchwały.

Oceniając powyżej wskazane naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska